

# Chapitre 1

## Au-delà de la désintégration : perspectives politiques et institutionnelles de l'Union européenne

Sergio Fabbrini

### Introduction

L'Union européenne (UE) est confrontée à l'une des crises les plus dramatiques de sa longue histoire. Celle qu'elle traverse actuellement possède de nombreuses dimensions, dont certaines sont clairement et directement liées à la dimension sociale de l'Europe : la question des migrants (Hassel et Wagener, ce volume), la faiblesse durable de nos marchés du travail (Bouget et Vanhercke, ce volume) et, enfin, l'écart croissant entre les normes sociales et de travail que connaissent les différentes composantes de l'UE. Toutes ces tensions mettent en péril l'intégration européenne. Alors que d'autres chapitres abordent les nombreux aspects sociaux de la crise, la présente contribution décrit les principaux problèmes institutionnels et politiques de l'UE et envisage quelques-unes des solutions possibles.

Ce chapitre soulève les questions suivantes : premièrement, *pourquoi la zone euro (ou Union économique et monétaire, UEM) et l'Union européenne ont-elles été affaiblies par la crise de l'euro et par celles des réfugiés et du terrorisme qui l'ont suivie ? Pourquoi ont-elles ouvert un processus de désintégration après soixante années d'intégration, certes contrastée mais ininterrompue* (Dinan 2006) ? La désintégration est plus particulièrement devenue réalité (Lefkofridi et Schmitter 2014) avec, d'abord, le résultat du référendum britannique du 23 juin 2016, qui a vu une majorité de citoyens britanniques voter en faveur de la sortie de leur pays de l'UE (le « Brexit »<sup>1</sup>). Ensuite, la persistance des difficultés de la

---

1. Brexit est la contraction de « British exit ».

Grâce à remplir ses obligations financières (c'est-à-dire à respecter les conditions imposées au pays par ses prêteurs) a maintenu ouverte la possibilité d'une sortie forcée de la Grèce de la zone euro (le « Grexit »<sup>2</sup>, voir Theodoropoulou, ce volume). La deuxième question abordée dans ce chapitre se résume donc comme suit : *comment le processus de désintégration pourrait-il être géré par l'UEM et l'UE ?*

Pour répondre à la première question, ce chapitre rappelle la structure des compromis interétatiques intervenus au sein de l'UE et de l'UEM, qui ont façonné le processus de prise de décision en matière de politique économique de l'UEM mais aussi de politiques de sécurité et d'asile, par exemple. La crise financière a certes été d'une ampleur sans précédent, mais son impact sur l'UE et l'UEM a été amplifié par la faiblesse de la structure décisionnelle mise en place en matière de gouvernance économique de la monnaie unique – depuis le traité de Maastricht de 1992 jusqu'à celui de Lisbonne en 2009. La réponse intergouvernementale à la crise de l'euro et aux autres crises, a contribué à l'approfondissement des divisions, au sein de l'UE et de l'UEM, entre groupes et sections d'États membres (Nord contre Sud, Ouest contre Est) quant aux politiques à mettre en place. Dans la mesure où ces politiques revêtaient une grande importance pour les acteurs nationaux, leur contrôle a été assigné à la coordination des gouvernements nationaux. Dans des conditions de crise, la coordination intergouvernementale n'a toutefois pas fonctionné comme prévu et a déclenché des forces centrifuges au sein de l'UE et de l'UEM. En ce qui concerne la deuxième question, le chapitre examine deux stratégies pour faire face à ces pressions centrifuges : renforcer la *différenciation des politiques* dans un même ordre juridique et institutionnel ou poursuivre une stratégie alternative de *différenciation constitutionnelle* entre des ordres institutionnels et juridiques distincts.

Le chapitre sera organisé comme suit : la section 1 décrit le modèle de gouvernance économique de la zone euro. La section 2 analyse l'impact de la crise de l'euro sur ce modèle. La section 3 traite des caractéristiques des deux stratégies de différenciation. La dernière section résume et tire les principales conclusions de l'analyse.

---

2. Grexit combine les termes anglais « Greek » et « exit ».

## 1. La gouvernance économique intergouvernementale

Les pressions centrifuges qui se sont développées au sein de l'UE et de l'UEM (Fossum et Ménendez 2014) ne peuvent être comprises sans aborder la structure décisionnelle mise en place par et via le traité de Lisbonne pour régir les aspects économiques de l'UEM, les politiques migratoires et d'asile, et celles de sécurité intérieure<sup>3</sup>. La logique de cette structure décisionnelle est principalement intergouvernementale. En effet, depuis le traité de Maastricht de 1992, les politiques qui ont été importantes pour les acteurs nationaux sont entrées dans l'agenda de l'UE, sous réserve que les gouvernements nationaux puissent les contrôler. À Maastricht, une structure en piliers a été introduite afin de distinguer entre les politiques réglementaires du marché unique qui doivent être gérées par la méthode communautaire traditionnelle (Dehousse 2011), et les questions de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de Justice et affaires intérieures (JAI), contrôlées par les gouvernements nationaux via leurs institutions intergouvernementales. L'euphémisation de politiques traditionnellement proches des pouvoirs centraux de l'État<sup>4</sup> (Genschell et Jachtenfuchs 2014), et leur gestion par les institutions intergouvernementales du Conseil européen et du Conseil des ministres (seul Conseil à l'époque) (Puetter 2014), ont considérablement augmenté l'impact du jeu politique national sur le processus de décision de l'UE et vice versa.

L'union intergouvernementale qui est apparue pour gérer les nouvelles politiques, en l'occurrence la partie économique de l'UEM, est le résultat de compromis interétatiques. La décision d'introduire une monnaie unique, prise lors de la Conférence intergouvernementale tenue à Maastricht en 1991, a marqué un tournant dans le processus

---

3. Sur le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, voir Craig (2010) et Piris (2010).

4. La méthode communautaire (adoptée pour les politiques de régulation du marché unique) implique que le pouvoir décisionnel soit partagé entre des institutions supranationales (la Commission européenne – et son monopole sur l'initiative législative – et le Parlement européen comme véritable législature co-décisionnelle) et les institutions intergouvernementales (principalement représentées par le Conseil des ministres ou Conseil, l'autre législateur co-décisionnel). La méthode intergouvernementale (adoptée pour les nouvelles politiques) implique que le pouvoir décisionnel soit exercé par le Conseil européen (constitué par les chefs d'État et de gouvernement) et le Conseil des ministres, les institutions supranationales que sont la Commission et le Parlement européen jouant un rôle subordonné.

d'intégration européenne. Elle s'inscrivait dans une structure de compromis qui permettait, en premier lieu, à quelques États membres de se retirer du nouveau régime de la monnaie unique et, deuxièmement, d'établir au sein de l'UEM un dispositif intergouvernemental de contrôle de la politique économique et un système supranational de contrôle de la politique monétaire. En ce qui concerne le premier compromis, l'UE s'est ainsi développée en tant que système politique différencié au niveau interne (Leuffen *et al.* 2013 ; Dyson et Sepos 2010), dans le but de permettre aux États membres de poursuivre la même finalité du processus d'intégration, mais à des vitesses différentes (Paris 2012).

Le second compromis de Maastricht a créé une zone euro, organisée selon un modèle décisionnel combinant la centralisation de la politique monétaire et la décentralisation des politiques économique, financière, fiscale et sociale (Issing 2008). La politique de la monnaie commune a été placée sous le contrôle d'une institution fédérale indépendante, la Banque centrale européenne (BCE), mais les politiques connexes sont demeurées entre les mains des gouvernements des États membres. Ces politiques décentralisées devaient cependant être coordonnées au sein et par les institutions intergouvernementales du Conseil européen et du Conseil des Affaires économiques et financières (ECOFIN). Ces politiques ont été « européanisées », mais gérées par des gouvernements nationaux travaillant dans des instances collégiales – représentées par le Conseil et le Conseil européen, avec une participation limitée des institutions supranationales de la Commission européenne et du Parlement européen (PE). En ce qui concerne ces politiques décentralisées, il a également été établi que l'intégration devrait se faire par des actes politiques plutôt que juridiques. Dans la mesure où l'intégration ne pouvait s'effectuer par voie législative dans ces matières, le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), dont le pouvoir est resté central dans la Constitution supranationale, s'en trouvait réduit. Depuis Maastricht, plus d'intégration n'implique donc pas nécessairement davantage de supranationalisation (Fabbrini et Puetter 2016).

Ce compromis de Maastricht a été institutionnalisé dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance (PSC) (Heipertz et Verdun 2010), qui se compose d'une résolution de juin 1997, de deux règlements du Conseil de juillet 1997 et enfin du protocole sur la procédure de déficit

excessif, également approuvé en juillet 1997. Le premier règlement « sur le renforcement de la surveillance des positions budgétaires et de la surveillance et de la coordination des politiques économiques » – connu sous le nom de branche préventive du pacte de stabilité et de croissance – est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1998. Le second règlement « sur l'accélération et la clarification de la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs » – connu sous le nom de « bras correctif » du PSC – est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999. Bien que ce compromis permettait aux États membres d'appliquer leurs propres politiques, mais ils étaient tenus de le faire à l'intérieur de certains paramètres macroéconomiques (établissant le ratio du déficit public et de la dette par rapport au Produit intérieur brut – PIB) formulés dans les termes de règles statutaires. C'est ainsi qu'a été établi le principe de coordination volontaire entre les gouvernements nationaux, mais cette coordination volontaire devait être régie par des règles macroéconomiques dont seuls les gouvernements nationaux pouvaient déterminer (en tant que collectif au sein du Conseil ECOFIN) si elles avaient, ou non, été respectées par un de leurs membres. Les gouvernements nationaux ne se sont vus imposer aucune exigence légale par une des institutions supranationales, la Commission européenne en particulier. Le traité de Lisbonne a aboli la structure en piliers qui avait été établie dans le traité de Maastricht, mais elle a maintenu le régime décisionnel intergouvernemental en matière de politique économique pour la zone euro (Dyson et Quaglia 2010) ou d'autres politiques nouvelles. En d'autres termes, lorsque la crise a frappé l'Europe, non seulement c'est un régime intergouvernemental qui était en place pour y faire face, mais il existait également un consensus parmi les gouvernements nationaux pour laisser à eux seuls le soin de trouver des solutions aux turbulences financières.

Le traité de Lisbonne présupposait qu'une zone monétaire unique pourrait se consolider et se développer sans qu'une seule autorité publique n'ait à gérer les politiques économiques, financières et budgétaires liées à la monnaie unique. En outre, la BCE était strictement limitée – de manière statutaire – à n'adopter que des mesures anti-inflationnistes et non pas liées à la croissance et à l'emploi, alors que c'est le cas de la Réserve fédérale américaine. Un Eurogroupe informel rassemblant les ministres de l'Économie et des Finances de la zone euro a été chargé de coordonner des politiques économiques nationales distinctes. Si on veut bien considérer la BCE

comme une institution technocratique, l'UEM se compose donc d'une monnaie unique gérée par plusieurs gouvernements, mais coordonnés par les institutions intergouvernementales du Conseil européen et du Conseil de l'UE. C'est en fait à ce collectif de gouvernements nationaux des États membres de l'UEM que le traité de Lisbonne a attribué le rôle de gouverner la monnaie unique. Lors de l'adoption du traité de Lisbonne, on a généralement pensé que les compromis interétatiques décrits ci-dessus se verraient enfin consolidés (Kral 2008).

## **2. La crise du modèle de gouvernance économique de l'UEM**

La crise financière de 2008 a bouleversé les compromis fondamentaux qui sous-tendent le traité de Lisbonne (Fabbrini 2014). Premièrement, elle a ébranlé celui qui existait entre le Royaume-Uni (et plus généralement l'ancienne zone AELE<sup>5</sup>) et les États membres de l'UEM. Deux nouveaux traités intergouvernementaux sont entrés en vigueur en janvier 2013 : le Mécanisme européen de stabilité (MES) de 2012 et le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) dans l'Union économique et monétaire, également appelé pacte budgétaire. Ces deux traités ont été établis en dehors de l'ordre juridique du traité de Lisbonne afin de faire face à la crise financière : le premier comme pare-feu pour la gérer, le second comme instrument de prévention d'une autre crise. Les dirigeants de la zone euro ont choisi de recourir à des traités internationaux pour neutraliser la menace de veto brandie par le gouvernement britannique. Dans le but de se prémunir contre d'autres menaces de ce type à l'avenir, ces traités ont créé de nouvelles organisations qui ne requièrent plus l'unanimité dans la prise de décision. Le traité budgétaire prévoit même (Titre VI, art. 14.2) que son entrée en vigueur ne requière une approbation que par 12 des

---

5. L'Association européenne de libre-échange (AELE) a été constituée en 1960 comme projet alternatif à celui inauguré par le traité de Rome de 1957 (Communauté économique européenne, puis UE). À l'origine, ses membres étaient l'Autriche, le Danemark, la Norvège, le Portugal, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni. L'Islande est entrée dans l'organisation en 1970, la Finlande en 1986 et le Liechtenstein en 1991. Plusieurs de ces pays ont quitté l'AELE pour ensuite rejoindre l'UE. Actuellement, seuls l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse sont membres de l'AELE.

17 (désormais 19) États membres signataires appartenant à la zone euro (25 États membres de l'UE à l'époque).

De plus, l'intervention de la Commission européenne vis-à-vis de toute partie contractante qui ne respecte pas l'accord est désormais quasiment automatique, automatisme qui ne peut être évité que par une majorité qualifiée inversée des ministres des Finances des États signataires (traité budgétaire, art. 17). En outre, le pacte budgétaire exige que les parties contractantes introduisent le principe de l'équilibre budgétaire au niveau constitutionnel (ou équivalent), limitant ainsi les possibilités de non-respect et de marge de manœuvre politique au sein des systèmes nationaux. Dans la foulée du pacte budgétaire, la grande majorité des États membres, à la seule exclusion du Royaume-Uni, coordonnent désormais leurs politiques économique, budgétaire et fiscale. La République tchèque, qui avait refusé de signer le traité en 2011, l'a finalement fait en mars 2014. Le Royaume-Uni n'a pas non plus signé le pacte pour l'euro Plus de 2011, qui constitue un engagement politique (accord intergouvernemental) entre les États membres de la zone euro et plusieurs autres (le Danemark, la Pologne, la Bulgarie, la Roumanie, la Lettonie et la Lituanie<sup>6</sup>) visant à favoriser une coordination renforcée des politiques économiques. La nouvelle organisation mise en place par le pacte budgétaire a révélé les divergences d'intérêts entre la zone euro et les États membres qui ont choisi de rester au-dehors. Les décisions les plus cruciales ont été prises lors de réunions des dirigeants gouvernementaux des États membres qui ont adopté l'euro (« Sommet de la zone euro »), les États membres en voie d'accession et ceux ayant décidé de rester hors de la zone n'étant souvent informés de leur contenu que plus tardivement (Ludlow 2011).

Le compromis existant entre une politique monétaire centralisée et des politiques économiques nationales a également souffert au cours de la crise de l'euro. Contrainte par les dispositions constitutionnelles intergouvernementales, la coordination volontaire des politiques nationales a été constamment remise en question par ses dilemmes internes. La réponse à ces difficultés a résidé dans une nouvelle centralisation réglementaire de la gouvernance de la zone euro, par l'établissement de

---

6. La Lettonie est entrée par la suite dans la zone euro le 1<sup>er</sup> janvier 2014 et la Lituanie le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

règles macroéconomiques et budgétaires plus strictes, conformes à la tradition économique ordo-libérale développée dans les années 1930 par l'école de Fribourg (Young 2012), que les États signataires sont tenus de respecter. L'aide financière aux États membres incapables de respecter les exigences s'est accompagnée de règles de conditionnalité qui ont conduit à la réduction de leur autonomie décisionnelle. Le pouvoir discrétionnaire national a été restructuré de manière inégale : les États membres débiteurs sont devenus moins autonomes que les États membres créanciers en raison de leur incapacité à contrôler les externalités de leurs politiques.

Le résultat net de ce processus a toutefois consisté en une restructuration générale des systèmes nationaux de protection sociale, qui a pris la forme d'une réduction significative des programmes de protection sociale dans les États membres endettés (Ferrera 2014). Au sein du Conseil européen et du Sommet de l'euro, une hiérarchie décisionnelle s'est dégagée sous la forme d'un directoire germano-français (puis seulement allemand) de la politique financière de l'Union. Au sein du Conseil européen, la stratégie financière face à la crise a été de plus en plus décidée par Berlin et ses alliés du Nord, puis simplement approuvée par l'institution intergouvernementale elle-même (Fabbrini 2013). Ce renforcement d'un *leadership* allemand unilatéral du Conseil européen a coïncidé avec une scission sans précédent entre les États membres de la zone euro du Nord et du Sud. Au lieu de donner à cette zone un budget autonome et une autorité politique légitime pour affronter la crise, on a abouti à une imposition complexe de règles contraignant les politiques à poursuivre au sein de l'UEM.

Ainsi, tout au long de la crise de l'euro, le régime intergouvernemental a progressivement prévalu sur les arrangements supranationaux : le dernier en date est toujours applicable, par la méthode communautaire, au processus décisionnel dans les politiques réglementaires du marché unique. Non seulement le Conseil européen est devenu le centre de décision des politiques de réponse à la crise financière, mais le Sommet européen des chefs d'État et de gouvernement de la zone euro (formalisé dans le pacte budgétaire) est également devenu une institution motrice dans la formulation à la crise (Fabbrini 2015a ; Puetter 2014). Compte tenu de la structure de gouvernance économique mise en place dans le traité, la Commission européenne a été appelée à jouer un rôle largement administratif, transformant les orientations



politiques du Conseil européen en propositions techniques. En effet, lorsque la Commission européenne a revendiqué un rôle plus politique dans l'interprétation des règles, les chefs de gouvernement des États membres créanciers ont réagi en menaçant de l'exclure de toute enceinte décisionnelle. Plus la crise s'est approfondie, plus le Conseil européen a établi son rôle exécutif. Cela ne signifie pas que la Commission européenne ait perdu toute importance. En effet, les mesures législatives (le Semestre européen de 2010, le *Six-pack* de 2011, le *Two-pack* de 2013) et les traités intergouvernementaux introduits pendant la crise ont renforcé le rôle technocratique de la Commission européenne dans le suivi du respect et de l'application des décisions intergouvernementales (Zeitlin et Vanhercke 2015).

Dans le même temps, le Parlement européen a été laissé dans une espèce de limbes institutionnels. Plus précisément, il a été marginalisé dans le processus décisionnel. Il est vrai que quelques mesures législatives ont été adoptées, soit par des procédures législatives ordinaires, soit par des procédures législatives spéciales, qui reconnaissent un rôle décisionnel ou consultatif au PE, mais ces actes législatifs ne lui assurent pas un rôle actif en matière de politique économique. En outre, l'aggravation de la crise de l'euro a conduit à de nouveaux traités qui ne reconnaissent pas le PE comme acteur politique. Il est bien difficile d'identifier un rôle pour le PE (qui représente les citoyens de l'UE) dans les nouvelles organisations créées par tous les États membres de l'UE (Heffler et Wessels 2013). Avec la crise de l'euro, le barycentre décisionnel de la politique économique s'est déplacé vers l'axe des relations entre le Conseil européen (et le Sommet de l'euro) et le Conseil ECOFIN (et l'Eurogroupe des ministres de l'Économie et des Finances des États membres de la zone euro), plutôt que vers celui des relations entre la Commission européenne, le Conseil des ministres et le PE (qui a continué à être prédominant dans les politiques du marché unique).

En résumé, la crise de l'euro a introduit des changements importants dans le contexte institutionnel des compromis Maastricht-Lisbonne: elle a augmenté la distance politique et institutionnelle entre la zone euro et les États membres de l'UE non-membres de la zone euro ; elle a montré l'incongruité de la gestion d'une monnaie commune par le biais d'une pluralité de politiques économiques décentralisées mais coordonnées par le Sommet de l'euro et l'Eurogroupe ; elle a affaibli la logique supranationale de l'UE par le rôle central que les politiques intergouver-

nementales ont joué dans l'agenda de l'UE. La politique a été remplacée par des règles macroéconomiques et techniques, décidées par les gouvernements nationaux en raison de leur méfiance mutuelle, et la question de savoir si ces règles ont été respectées ou non a été interprétée en termes purement technocratiques. Lorsqu'un besoin politique a émergé, il a pris la forme du leadership allemand de l'UEM. En situation de crise, l'intergouvernementalisation a en effet conduit à la formation de schémas hiérarchiques de prise de décision au sein de l'UEM.

### **3. Quel type de différenciation pour gérer le processus centrifuge ?**

La crise de l'euro n'est pas banale, pas plus que la crise des réfugiés ou la menace terroriste. La crise de l'euro a, en particulier, modifié le compromis interétatique fondamental qui sous-tend l'UEM et l'UE. Elle a montré que la coexistence de différents régimes monétaires au sein de l'UE est devenue de plus en plus intenable. La perspective purement économique des États membres ayant recouru à l'*opt-out* a fini par s'éloigner du besoin de la zone euro d'« une véritable union économique et monétaire » susceptible de gérer la crise financière actuelle et d'en éviter de futures (voir le rapport des quatre présidents, Van Rompuy 2012 *et al.*, et le rapport des cinq présidents, Juncker 2015 *et al.*). La zone euro et les États membres hors euro divergent déjà, tant au niveau institutionnel que légal. Le Brexit n'a fait qu'amplifier cette séparation. L'UEM a créé un cadre institutionnel structuré autour du Sommet de la zone euro et de l'Eurogroupe, et des débats ont commencé au sein du PE sur la façon d'établir une distinction, lors des délibérations concernant les politiques de l'UEM, entre les membres du Parlement européen élus dans la zone euro et ceux provenant d'États membres hors zone euro. Le pacte budgétaire et les autres traités intergouvernementaux ont en même temps créé un nouvel ordre juridique pour la zone euro bien qu'il contienne des divisions internes et qu'il se superpose à l'ordre juridique du traité de Lisbonne. Dans ce nouveau contexte, le Brexit a mené l'Union européenne à la croisée des chemins : un choix se pose entre, d'une part, l'approfondissement de la *différenciation des politiques* entre groupes d'États membres, dans l'espoir de les garder dans le même ordre

juridique et, d'autre part, l'élaboration d'une *différenciation constitutionnelle* entre la zone euro et les États membres hors zone euro qui permette de les relier dans le cadre du marché unique<sup>7</sup>.

### 3.1 Différenciation des politiques

La différenciation des politiques publiques est une stratégie politique visant à reconstruire l'ordre unitaire du traité de Lisbonne, quitte à le différencier de l'intérieur, sur la base des mesures prises pour gérer la crise de l'euro. Comme l'énonce Leuffen (2013 : 5), « l'intégration différenciée (est) un programme politique ». De Maastricht à Lisbonne, l'UE a déjà développé une organisation différenciée en interne. L'action du PE lors de la rédaction du pacte budgétaire, qui a visé à établir un délai formel clair pour le réintégrer dans le traité de Lisbonne (Parlement européen 2012 ; Kreilinger 2012), constitue une expression de ce programme. La nomination, le 30 août 2014, de Donald Tusk, un ancien premier ministre d'un État membre hors zone euro (Pologne), comme président à la fois du Conseil européen et du Sommet de la zone euro offre un autre exemple de cette tentative de réduire les effets délétères de la crise de l'euro.

Le Brexit a été utilisé par plusieurs États membres – le « Groupe de Visegrad », composé de la République tchèque, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie – pour appeler à une espèce d'annulation des décisions européennes susceptibles de jouer sur les chances de réélection des gouvernements nationaux (comme la redistribution des quotas de réfugiés depuis des pays tels que l'Italie ou la Grèce, vers les autres États membres). Le Brexit a même été invoqué pour demander le rapatriement des compétences dans des domaines politiques (comme le commerce international) dont tous les traités, depuis celui de Rome en

---

7. La littérature sur l'intégration européenne propose désormais différentes stratégies de réponse à ce qui a été désigné ici par le terme crise de l'euro. Si ce chapitre examine une différenciation au sein de l'UE, se traduisant par l'implication d'un groupe de pays dans une intégration renforcée, certains analystes ont proposé un processus de différenciation basé sur une coopération plus faible (voir Zielonka 2014 ; Majone 2014), tandis que d'autres encore se sont concentrés sur la nécessité de modifier les politiques économique et monétaire de l'UE (voir De Grauwe 2016 ; McDonnell 2012) ou celle de changer la logique du débat politique européen pour la rendre plus « cosmopolite » (Borzel 2016). Aucune de ces options ne requiert de révision du traité.

1957 à celui de Lisbonne en 2009, avaient fait une compétence exclusive des institutions de l'UE. Les déclarations du Conseil européen selon lesquelles la clause tellement décriée d'une « union toujours plus étroite » ne s'applique pas à tel ou tel État membre jouera un rôle important, surtout si cet État membre a eu recours à un référendum populaire pour légitimer ses revendications, par exemple en Hongrie à l'égard de la politique en matière de réfugiés. En même temps, une plus grande souplesse serait permise dans l'interprétation des règles de fonctionnement de la gouvernance de la zone euro et de la BCE, afin d'empêcher un nouveau Grexit et l'épuisement des États membres périphériques de la zone euro par les politiques d'austérité. Dans le cadre de cette stratégie, on peut imaginer une Union européenne composée de plusieurs groupes d'États membres, participant de manière permanente à différents régimes de politiques connaissant des degrés variables d'intégration, et de nombreuses zones grises entre ces régimes (voir la discussion théorique sur l'UE comme « club de clubs » chez Majone 2014). La différenciation des politiques reconnaît donc les différences entre États membres, et entre leurs politiques nationales, même si elle suppose encore que ces différences soient compatibles avec un processus d'intégration et un cadre juridique unitaire (Blockmans 2014 ; Schmidt 2010).

Ce programme de différenciation politique comporte cependant des faiblesses. Le conflit d'intérêts entre les États non-membres de la zone euro et ceux qui ne le sont pas ne peut être aisément contenu dans un ordre juridique unitaire. La nécessité d'une intégration plus profonde des politiques de l'UEM mettrait une énorme pression sur l'ordre juridique et institutionnel commun et chaque pas en direction d'une intégration renforcée dans le cadre juridique du traité de Lisbonne déclencherait certainement une réaction d'exaspération à l'encontre de l'UE dans les États non-membres de la zone euro. Il semble peu probable que la désintégration puisse être empêchée par des accords diplomatiques concernant l'interprétation du traité de Lisbonne, une fois ouverte la boîte de Pandore des forces centrifuges favorables au rapatriement national des compétences politiques. Une intégration différenciée ne modifierait pas non plus la logique intergouvernementale de l'UEM en matière de politiques de réfugiés ou de sécurité, dont les décisions n'ont pas bénéficié de la légitimité démocratique nécessaire pour être acceptées par les citoyens concernés des États membres du sud de la zone euro. Le mécontentement vis-à-vis de la

gestion des politiques financières dans ces États membres ne saurait être réduit au silence par la réaffirmation de ses origines intergouvernementales. L'intégration des parlements nationaux dans le régime différencié de gouvernance économique de l'UEM (Glencross 2014) ne résoudrait pas le déficit de légitimité structurelle de la méthode intergouvernementale, mais augmenterait certainement son inefficacité structurelle. Plus généralement, l'implication des parlements nationaux dans les politiques de l'UE pourrait constituer un moyen d'entraver les décisions prises par les institutions de l'UE. Il suffit de penser au choix fait en juillet 2016 par le Conseil et la Commission européenne de laisser les (38) chambres législatives nationales et parfois régionales voter sur l'accord commercial entre l'UE et le Canada (l'accord économique et commercial global, CETA) conclu en décembre 2015. Un choix qui va certainement entraver l'adoption d'une politique qui relève pourtant exclusivement des compétences de l'UE<sup>8</sup>.

La légitimité des décisions prises au niveau supranational devrait provenir d'institutions supranationales, en l'occurrence le PE. Pourtant, le PE a non seulement été exclu des principales décisions concernant l'UEM, mais son inclusion est de plus, constitutionnellement discutable. Étant donné que le PE « est composé de représentants des citoyens de l'Union » (art. 14.2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – TFUE) et non de représentants des citoyens des États membres, la distinction – dans son processus interne de délibération – entre représentants des États membres de la zone euro et ceux qui ne le sont pas, afin de ne permettre qu'aux premiers d'avoir leur mot à dire sur les décisions prises par les institutions de la zone euro (Sommet de l'euro et Eurogroupe), serait sujette à controverses. L'efficacité exige en fait une autorité supranationale dotée du pouvoir et des ressources nécessaires pour prendre des décisions. Enfin, une UE différenciée laisserait intact l'ordre technocratique (ordo-libéral) de l'UEM, avec son biais institutionnellement favorable aux intérêts économiques et valeurs culturelles des États membres créditeurs du nord de la zone euro.

---

8. Le vote d'opposition au CETA du Parlement wallon à la mi-octobre 2016 a en effet empêché dans un premier temps le vote de la Belgique en faveur de l'accord et a compromis la conclusion de l'accord entre l'UE et le Canada.

### 3.2 Différenciation constitutionnelle

La différenciation constitutionnelle est une stratégie visant à construire un ordre institutionnel pluraliste en Europe qui serait principalement basé sur la différenciation constitutionnelle entre la zone euro et les autres États membres de l'UE. Cette stratégie nécessiterait une décision politique de la part des dirigeants politiques de la zone euro afin d'éviter les pressions centrifuges, tant au sein de l'UEM que de l'UE. Elle requiert une loi constitutionnelle à la fois double et contextuelle afin de créer une union politique pour l'euro et de réviser l'union liée au marché unique du traité de Lisbonne. Pour la zone euro, il s'agirait de trouver un modèle de gouvernance économique capable de faire face à la transformation structurelle causée par la crise de l'euro. L'union politique pour l'euro se fonderait nécessairement sur un pacte constitutionnel avec les caractéristiques d'un « pacte politique » de base (Lamond 2013), précisant (a) les valeurs et objectifs politiques (non culturels) de l'union politique de l'euro, (b) les compétences politiques et les ressources budgétaires allouées aux niveaux supranational et national de l'union politique pour l'euro, (c) la séparation des pouvoirs nécessaire pour gérer les politiques supranationales de l'union politique de l'euro, et (d) le mandat du pouvoir judiciaire pour protéger les droits des citoyens et les prérogatives des États membres au sein de l'union politique pour l'euro. Le traité de Lisbonne pourrait continuer à fournir la base juridique d'un marché unique, désormais privé des parties concernant les politiques non liées au fonctionnement du marché, c'est-à-dire l'UEM et les deux piliers intergouvernementaux de Maastricht, c'est-à-dire les politiques monétaire, financière, économique, fiscale, budgétaire, des affaires étrangères, de sécurité, de défense, de justice et des affaires intérieures, entre autres. Ce faisant, il pourrait être également possible de réviser certaines contraintes réglementaires inutiles sur des questions spécifiques, sans toutefois remettre en cause le rôle des institutions supranationales telles que la CJUE et la Commission européenne, qui rendent possible un marché unique.

Le modèle de gouvernance économique de l'union politique de l'euro devrait inclure la création d'une capacité budgétaire spécifique gérée par un pouvoir exécutif légitime opérant sous le contrôle d'un pouvoir législatif indépendant. Le financement de cette capacité budgétaire devrait provenir de sources indépendantes de l'union politique pour l'euro, comme une taxe sur les transactions financières. Les transferts

interétatiques de ressources financières devraient être réduits à un minimum ou effectués uniquement dans des circonstances exceptionnelles, dans la mesure où ils favorisent le ressentiment à la fois chez les donateurs et chez les bénéficiaires. L'existence d'un budget indépendant pour l'union politique pour l'euro pourrait compenser la clause de non-renflouement, déjà prévue à l'article 125 du traité de Lisbonne. L'absence de budget pour l'UEM a rendu impossible le respect de la clause de non-renflouement dans le cas grec. S'il fallait initialement que la Grèce soit sauvée, c'est en effet en partie parce que ses créanciers étaient des banques allemandes et françaises et des institutions financières internationales. Dans le même temps, la Grèce a utilisé la peur de l'effondrement financier de l'UEM pour mener une stratégie de chantage inversé, exigeant la solidarité sans condition stricte. Dans les unions fédérales constitutionnelles, la dette est une responsabilité des entités fédérées, alors que la croissance et l'emploi relèvent de l'Union.

Si l'union politique de l'euro doit disposer de ses propres bases constitutionnelles (afin de contenir les processus centrifuges entre ses membres) et de ses propres responsabilités politiques, sa structure institutionnelle doit être adaptée à ses propriétés systémiques, à savoir l'asymétrie démographique de ses États membres et ses différentes identités nationales. L'union politique de l'euro doit être structurée autour d'une séparation formelle entre les institutions et les fonctions législatives et exécutives. La crise de l'euro a en effet montré que le pouvoir exécutif du Sommet de l'euro n'a pour ainsi dire aucun compte à rendre au PE (Crum 2013). La séparation des pouvoirs implique un système institutionnel multilatéral pour équilibrer des relations interétatiques asymétriques et différenciées (Fabbrini 2015b). Dans un système de séparation des pouvoirs, aucune des institutions participant au processus de prise de décision n'a besoin de la confiance des autres avant d'agir, mais aucune ne peut imposer ses décisions sans le consentement des autres. Une nouvelle architecture institutionnelle serait donc nécessaire pour l'union politique de l'euro : une architecture au sein de laquelle une autorité publique pourrait prendre des décisions en matière de politique économique sur la base de sa légitimité démocratique. L'Union politique de l'euro devrait fonctionner selon un modèle de « démocratie composée » (Fabbrini 2010), avec une logique politique de *checks and balances* entre institutions séparées à la fois horizontalement et verticalement.

Les différents ordres institutionnels et juridiques devraient donc trouver des ponts solides pour se connecter les uns aux autres dans les politiques du marché intérieur. Il faudrait préciser les modalités du fonctionnement d'un marché unique incluant les États membres de l'union politique de l'euro ainsi que d'autres États européens. Le marché unique – et non pas l'Union politique de l'euro – pourrait s'ouvrir aux États européens actuellement en dehors de l'UE (comme la Norvège, certains États des Balkans ou, le moment venu, le Royaume-Uni) ou semi-européens (Turquie ou autres pays à la périphérie de l'Europe), à condition de respecter des conditions macroéconomiques et micro-institutionnelles précises et de tenir compte de l'équilibre géopolitique. En résumé, il faudrait, tout d'abord, *séparer* les États membres intéressés uniquement par la coopération économique (les États membres non-membres de la zone euro) des États membres disposés à se diriger vers une union politique ou soumis à une pression pour la créer (les États membres de la zone euro). Il s'agirait ensuite de les *mettre en connexion* via un accord flexible visant à préserver et à réguler les politiques du marché intérieur auxquelles tous participeraient.

## Conclusion

Ce chapitre a défendu l'idée que les pressions centrifuges qui se sont développées au sein de l'UE (incarénées par la perspective de Brexit) et au sein de l'UEM (incarénées par la possibilité de Grexit) résultent d'une combinaison de chocs extérieurs spectaculaires (les multiples crises) et d'inadéquation des structures institutionnelles chargées d'y faire face. Ces structures institutionnelles résultent elles-mêmes d'un processus long et contrasté de compromis entre les États membres de l'UE et de l'UEM. Les crises ont radicalement altéré le fonctionnement de ces structures, amplifié les divisions entre États membres et ont empêché la mise en place de réponses efficaces et légitimes aux chocs extérieurs. La crise de l'euro a constitué un test particulièrement décisif quant à la résilience de la tentative – représentée par le traité de Lisbonne – de contenir les divisions entre les États membres au sein d'un processus juridique unitaire. Le traité de Lisbonne a échoué à ce test, rendant visibles les divisions infranchissables entre États membres de l'UE. Un débat s'est ainsi ouvert quant à la façon de neutraliser les pressions à la désintégration et de créer un nouvel ordre politique en Europe.



Deux stratégies alternatives de gestion de la désintégration ont été identifiées dans ce chapitre : la différenciation des politiques et la différenciation constitutionnelle. En raison des différences radicales entre les perspectives et les intérêts des États membres dans l'UE, la différenciation des politiques au sein d'un ordre juridique et institutionnel unitaire ne semble pas constituer un antidote efficace à la désintégration. Une Europe à la carte renforcerait la désintégration plus qu'elle ne l'affaiblirait. C'est donc l'idée d'une Europe intégrée, dotée d'une pluralité de dispositifs institutionnels et juridiques à la fois liés et organisationnellement distincts, qui a été présentée ici (voir aussi Natali dans ce volume). Cette approche de différenciation constitutionnelle implique de gérer en même temps un processus d'intégration et de désintégration. L'union politique de l'euro procéderait d'une décision en faveur d'une intégration plus profonde, alors que le marché unique nécessiterait l'abandon des réglementations inutiles (désintégration). La clause d'« union toujours plus étroite » s'appliquerait à l'union politique de l'euro et non à l'organisation du marché unique. Mais l'union politique de l'euro serait moins centralisée que la zone euro actuelle. Des pare-feu constitutionnels, qui définiraient les compétences politiques à traiter au niveau des États membres et au niveau de l'Union, devraient être mis en place entre ces deux niveaux. Une séparation claire des compétences et des institutions entre le niveau national et celui de l'Union (pare-feu constitutionnel) est indispensable pour éviter qu'une toux au sein d'une capitale nationale ne finisse par enrhummer Bruxelles. Il s'agirait d'éviter à la fois les fusions verticales entre niveaux de gouvernement et la confusion horizontale entre institutions gouvernementales de l'Union. La démocratie nationale serait préservée en ce qui concerne les politiques intérieures, mais les pouvoirs de l'Union seraient renforcés – de manière certes limitée – en ce qui concerne les politiques collectives. L'Europe qui sortira des crises multiples continuera d'être intégrée si ses élites politiques et ses citoyens reconnaissent la nécessité d'entamer un processus original et créatif de redéfinition des bases institutionnelles et politiques de leurs relations.

## Références

- Blockmans S. (dir.) (2014) *Differentiated Integration in the EU: From the Inside Looking Out*, Bruxelles, Centre for European Policy Studies (CEPS).
- Borzel T.A. (2016) *From EU Governance of Crisis to Crisis of EU Governance. Regulatory Failure, Redistributive Conflict and Eurosceptic Publics*, *Journal of Common Market Studies*, 54(S1), 8-31.
- Craig P. (2010) *The Lisbon Treaty: Law, Politics and Treaty Reform*, Oxford, Oxford University Press.
- Crum B. (2013) *Executive Accountability in the European Union*, paper delivered at the EUSA Thirteenth Biennial Conference, Baltimore, 9-11 mai.
- De Grauwe P. (2016) *The EU Should Take The Side Of The Losers Of Globalization*, *Social Europe* [Online], 4 juillet 2016.  
<https://www.socialeurope.eu/2016/07/eu-take-side-losers-globalization/> [Consulté le 26.10.2016].
- Dehousse R. (dir.) (2011) *The 'Community Method': Obstinate or Obsolete?*, New York, Palgrave Macmillan.
- Dinan D. (dir.) (2006) *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Dyson K. et Quaglia L. (2010) *European Economic Governance and Policies*, 2 Volumes, Oxford, Oxford University Press.
- Dyson K. et Sepos A. (dir.) (2010) *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*, New York, Palgrave Macmillan.
- Fabbrini S. (2010) *Compound Democracies: Why the United States and Europe Are Becoming Similar*, Oxford, Oxford University Press (revised and updated edition).
- Fabbrini S. (2013) *Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis*, *Comparative Political Studies*, 46(9), 1003-29.
- Fabbrini S. (2014) *Beyond Intergovernmentalism: The Puzzle of European Economic Governance*, in Rodrigues M. J. et Xiarchogiannopoulou E. (dir.) *The Eurozone Crisis and the Transformation of EU Governance: Internal and External Implications*, Farnham, Ashgate, 59-70.
- Fabbrini S. (2015a) *Which European Union? Europe After the Euro Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fabbrini S. (2015b) *The European Union and the Puzzle of Parliamentary Government*, *Journal of European Integration*, 37(5), 571-586, DOI: 10.1080/07036337.2015.1019877.
- Fabbrini S. et Puetter U. (dir.) (2016) *Integration without supranationalisation: studying the lead roles of the European Council and the Council in post-Lisbon EU politics*, Special issue of *Journal of European Integration*, 38(5), 481-495.

- Ferrera M. (2014) *Social Europe and its Components in the Midst of the Crisis: A Conclusion*, *West European Politics*, 37(4), 825-43.
- Fossum J.E. et Menéndez A.J. (2014) *The European Union in Crisis or the European Union as Crises?*, *ARENA Report*, 2/14.
- Genschell P. et Jachtenfuchs M. (dir.) (2014) *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*, Oxford, Oxford University Press.
- Glencross A. (2014) *The absence of political constitutionalism in the EU: three models for enhancing constitutional agency*, *Journal of European Public Policy* 21(8), 1163-1180.
- Heffler C. et Wessels W. (2013) *The Democratic Legitimacy of the EU's Economic Governance and National Parliaments?* IAI Working Papers, 13, Rome, 13 avril 2013.
- Heipertz M. et Verdun A. (2010) *Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Issing O. (2008) *The Birth of the Euro*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Juncker J.-C., Tusk D., Dijsselbloem J., Draghi M. et Schulz M. (2015) *Compléter l'Union économique et monétaire européenne*, Commission européenne. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_fr.pdf) [Consulté le 26.10.2016].
- Kral D. (2008) *Multi-speed Europe and the Lisbon Treaty: Threat or Opportunity?* Europeum, Prague, Institute for European Policy.
- Kreilinger V. (2012) *The making of a new treaty: six rounds of political bargaining*, *Notre Europe*, Policy Brief, 32, février.
- Lamond A. (2013) *The Eurozone's path to a federalist future*, The federal trust for education and research, septembre.
- Lefkofridi Z. et Schmitter P. (2014) *Transcending or Descending? European Integration in Times of Crisis*, *European Political Science Review*, DOI: 10.1017/S1755773914000046.
- Leuffen D. (2013) *European Union as a Blueprint? Nine Hypotheses on Differentiated Integration in a Comparative Perspective*, WAI-ZEI Paper, 8, Université de Bonn.
- Leuffen D., Rittberger B. et Schimmelfennig F. (2013) *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*, Basingstoke, Palgrave.
- Ludlow P. (2011) *The Meeting of the Euro Area Heads of State and Government on 21 July: Preliminary Evaluation*, *EuroComment*, 26 juillet 2011.
- Majone G. (2014) *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis: Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge, Cambridge University Press.
- McDonnell T. (2012) *The Euro crisis: Causes and Solutions*, TASC Discussion Paper, juillet. [http://www.tasc.ie/download/pdf/the\\_eurozone\\_crisis\\_causes\\_and\\_solutions\\_final.pdf](http://www.tasc.ie/download/pdf/the_eurozone_crisis_causes_and_solutions_final.pdf) [Consulté le 26.10.2016].

- Parlement européen (2012) *New Institutional Solutions for Multi-Tier Governance*, Directorate General for Internal Policies, Constitutional Affairs, 29 octobre 2012.
- Piris J.-C. (2010) *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Piris J.-C. (2012) *The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU?*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Puetter U. (2014) *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford, Oxford University Press.
- Schmidt V. A. (2010) *EU Differentiated Integration and the Role of the EU Political Economy*, Report for the European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Constitutional Affairs Department, 1-18.
- Van Rompuy H., Barroso J. M., Juncker J.-C. et Draghi M. (2012) *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, European Union, décembre. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf) [Consulté le 26.10.2016].
- Zeitlin J. et Vanhercke B. (2015) *La gouvernance économique au sein d'Europe 2020 : socialiser le Semestre européen contre toute attente ?* in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) *Bilan social de l'Union européenne 2015*, Bruxelles, ETUI et OSE, 73-106.
- Zielonka J. (2014) *Is the EU doomed?*, Londres, Polity Press.
- Young B. (2012) *The German Debates on European Austerity Programs: The Ideas of Ordoliberalism against the Rest of the World*, mimeo.