



COMMISSION EUROPÉENNE

Viviane Reding

Vice-Présidente de la Commission européenne responsable de la Justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté

Les États-Unis d'Europe: pourquoi est-ce maintenant qu'il nous les faut?

Check Against Delivery
Seul le texte prononcé fait foi
Es gilt das gesprochene Wort

Centre de droit européen de l'université de Passau / Passau
8 novembre 2012

«Qui veut sérieusement des politiques budgétaires durables et solides a besoin d'un ministre des finances européen responsable devant le Parlement européen et doté de droits d'intervention clairement définis vis-à-vis des États membres. L'arbitraire des agences de notation n'est certainement pas une solution de remplacement!»

«À Maastricht, on nous donnait à croire que nous pourrions instaurer irréversiblement une union monétaire et une nouvelle devise internationale sans créer parallèlement les États-Unis d'Europe. C'était une erreur, et nous devons aujourd'hui corriger cette erreur, si nous voulons continuer à vivre dans une Europe stable à l'économie prospère.»

«Aujourd'hui, je vois un risque surtout dans le fait que le MSE et le pacte fiscal constituent des constructions improvisées qui s'inscrivent *en dehors* des traités européens. Face à la crise, il n'y avait sans doute pas d'autre solution, une intervention rapide s'imposait. D'un point de vue démocratique et parlementaire, cette situation ne peut et ne doit toutefois pas être une solution durable.»

«De telles décisions prises au niveau européen nécessitent un contrôle démocratique qui se joue également au niveau européen et soit sur pied d'égalité. C'est pourquoi je plaide en faveur de l'incorporation à moyen terme du pacte fiscal et du MSE dans les traités européens afin de soumettre ces instruments au contrôle du Parlement européen.»

«Il me semblerait souhaitable d'ériger dorénavant en règle qu'un commissaire soit d'abord élu au Parlement européen. La légitimation démocratique du gouvernement européen s'en trouverait renforcée.»

«Après mûre réflexion, j'estime que l'expression "États-Unis d'Europe" se prête le mieux à être largement acceptée et à décrire pertinemment l'état final auquel l'Union européenne doit accéder.»

«Il nous faut en Europe un système bicaméral comme aux États-Unis d'Amérique. Peut-être faudra-t-il même, un jour, que le président de la Commission européenne soit élu au suffrage universel direct.»

«À mes yeux, les États-Unis d'Europe sont la vision indispensable pour surmonter la crise actuelle et, surtout, pour remédier aux déficits du traité de Maastricht. En effet, en tant que chrétienne-démocrate européenne, je ne saurais finalement pas tolérer que les eurosceptiques britanniques me dictent ma vision de l'avenir.»

Monsieur le Président,
chers étudiants de l'université de Passau,
Monsieur le Député, cher Manfred,
Mesdames et Messieurs les Professeurs,
Mesdames et Messieurs,

Je suis très heureuse d'être aujourd'hui parmi vous à l'université de Passau. Je suis pour la première fois à Passau, et je dois avouer que je suis impressionnée. Une université moderne, située sur la rive même de l'Inn, l'Autriche à portée de vue, de nombreuses brasseries en plein air à quelques pas, et tout cela non loin de la République tchèque: dans ces conditions, je voudrais redevenir étudiante!

Et je comprends bien, maintenant, pourquoi nous avons à Bruxelles tant de diplômés de l'université de Passau qui, juristes ou économistes, œuvrent avec enthousiasme et détermination à la poursuite de la construction de l'Europe. Ici, à Passau, dans la région des trois frontières, on n'a guère d'autre choix que de devenir Européen! Moi-même originaire du Luxembourg, je comprends parfaitement cette situation. Dans mon pays natal, les frontières font partie de la vie quotidienne. C'est ainsi que les Luxembourgeois peuvent vivre l'Europe au quotidien. Ce n'est pas sans raison qu'en 1985 l'accord de Schengen sur la libre circulation des personnes en Europe a été signé chez nous, au Luxembourg, sur un bateau traversant la Moselle, à la frontière même entre le Luxembourg, la France et l'Allemagne. C'est ainsi que je me sens un peu comme chez moi, ici, à Passau, dans cette belle ville au confluent de trois fleuves.

Si je suis aujourd'hui ici, à Passau, c'est tout d'abord suite à l'invitation du député européen Manfred Weber avec qui je travaille étroitement, à Bruxelles et à Strasbourg, sur des questions relatives à la politique juridique et intérieure de l'Europe. Ces derniers mois, nous nous sommes engagés tous les deux en faveur du renforcement de la liberté de voyager en Europe, consacrée dans l'accord de Schengen. 48 % des citoyens d'Europe considèrent que la libre circulation et la liberté d'établissement dans l'Union européenne sont le droit le plus important dont ils jouissent. Nous ne pouvons par conséquent pas tolérer les tentatives populistes, attisées par la crise, de réinstaller les barrières aux frontières intérieures de l'Europe!

Je voudrais également remercier le Centre de droit européen de l'université de Passau, le «CEP», pour sa participation à l'organisation de l'événement de ce jour. En tant que commissaire européenne à la Justice également compétente pour les questions de citoyenneté, j'apprécie tout particulièrement que le Centre de droit européen entretienne depuis plus de dix ans un *Unionsbürgerzentrum*, «centre pour les citoyens de l'Union». Ici, dans la région, ce centre pour les citoyens de l'Union est le point de contact auquel s'adressent normalement les citoyens confrontés à des problèmes d'ordre transfrontalier dans la vie quotidienne. Un dentiste de Passau peut-il ouvrir un cabinet du côté autrichien de l'Inn? Une salariée hongroise qui vit en Basse-Bavière a-t-elle droit aux allocations de chômage allemandes? Un étudiant de Passau de nationalité allemande qui est domicilié du côté autrichien de l'Inn peut-il voter aux élections européennes en Autriche? Ce sont là toutes questions auxquelles le CEP donne, en réponse aux citoyens, un premier conseil juridique gratuit. Il apporte ainsi une contribution très concrète à l'Europe et à la bonne réputation de l'université de Passau, d'autant plus que les connaissances acquises dans ce cadre au contact des citoyens sont incorporées directement dans l'enseignement et la recherche scientifiques, comme le veut la pratique exemplaire de l'université de Passau.

Mesdames, Messieurs,

Les États-Unis d'Europe sont le thème de ma conférence de ce jour. Les États-Unis d'Europe, c'est une vision forte, ambitieuse et certainement controversée pour l'avenir de notre continent. Je suis convaincue que cette conférence sera suivie de débats intenses sur ma thèse, à savoir qu'il est temps de nous engager sur la voie des États-Unis d'Europe pour sortir de la crise financière et économique. Je me réjouis de mener ce débat avec vous. En effet, j'estime qu'il est plus que jamais important, en ces jours de crise, d'avoir des échanges ouverts et sincères sur les choix qui s'offrent aujourd'hui à l'Europe. Oui, il y a toujours des options, et il y va de la responsabilité des politiciens élus démocratiquement de les énoncer et de les expliquer clairement et précisément afin de permettre aux citoyens d'opérer un choix clair. Et ce, tant aux élections législatives au Bundestag qu'aux élections législatives régionales et aux élections européennes de 2014.

De mon côté, je voudrais tout d'abord vous expliquer d'où vient l'expression «États-Unis d'Europe» et ce qu'elle signifie. Je voudrais ensuite expliquer pourquoi les politiciens l'ont évitée ces 20 dernières années comme le diable évite l'eau bénite. Je terminerai en évoquant les raisons pour lesquelles les États-Unis d'Europe sont aujourd'hui, subitement, de nouveau à l'ordre du jour politique.

Tout d'abord, d'où vient la vision des États-Unis d'Europe et que signifie-t-elle?

Au cours de l'histoire, bon nombre de personnalités célèbres ont parlé ou rêvé des États-Unis d'Europe, de George Washington à Richard Coudenhove-Kalergi en passant par Napoléon Bonaparte et Giuseppe Mazzini. C'est toutefois sans nul doute l'écrivain français Victor Hugo qui a formulé la vision la plus claire et la plus concrète.

On ne peut concevoir cette vision qu'à la lumière des troubles de l'histoire de l'Europe du XIX^e siècle que Victor Hugo a vécus lui-même: des guerres répétées entre la France et l'Allemagne, son exil forcé sur les îles britanniques de la Manche suite à sa rébellion contre Napoléon III, le traumatisme de l'annexion de l'Alsace-Lorraine par l'Allemagne après la guerre de 1870/71 et, finalement, la participation de Victor Hugo aux débuts difficiles de la Troisième République qui, en France, venait d'être portée sur les fonts baptismaux. On comprendra qu'à cette époque Victor Hugo aspirait à la paix et à la démocratie sur le continent européen. C'est ainsi qu'en 1849, au Congrès de la paix à Paris, il a présenté comme suit sa vision des États-Unis d'Europe:

«Un jour viendra où les armes vous tomberont des mains, à vous aussi! Un jour viendra où la guerre paraîtra aussi absurde et sera aussi impossible entre Paris et Londres, entre Pétersbourg et Berlin, entre Vienne et Turin, qu'elle serait impossible et qu'elle paraîtrait absurde aujourd'hui entre Rouen et Amiens, entre Boston et Philadelphie. Un jour viendra où vous France, vous Russie, vous Italie, vous Angleterre, vous Allemagne, vous toutes, nations du continent, sans perdre vos qualités distinctes et votre glorieuse individualité, vous vous fondrez étroitement dans une unité supérieure, et vous constituerez la fraternité européenne [...]

Un jour viendra où il n'y aura plus d'autres champs de bataille que les marchés s'ouvrant au commerce et les esprits s'ouvrant aux idées. Un jour viendra où les boulets et les bombes seront remplacés par les votes, par le suffrage universel des peuples, par le vénérable arbitrage d'un grand sénat souverain qui sera à l'Europe ce que le parlement est à l'Angleterre, ce que la diète est à l'Allemagne, ce que l'Assemblée législative est à la France! Un jour viendra où l'on montrera un canon dans les musées comme on y montre aujourd'hui un instrument de torture, en s'étonnant que cela ait pu être! Un jour viendra où l'on verra ces deux groupes immenses, les États-Unis d'Amérique, les États-Unis d'Europe, placés en face l'un de l'autre, se tendant la main par-dessus les mers, échangeant leurs produits, leur commerce, leur industrie, leurs arts, leurs génies [...] Et, ce jour-là, il ne faudra pas 400 ans pour l'amener, car nous vivons dans un monde rapide.»

Il apparaît clairement que la vision qu'avait Victor Hugo des États-Unis d'Europe était en premier lieu une vision de paix. Il s'agissait en même temps d'une vision démocratique, ainsi qu'il ressort de son idée précoce d'un suffrage universel et d'un grand sénat souverain pour l'Europe. Victor Hugo désigne enfin très clairement un point essentiel, profondément ancré dans l'histoire de l'Europe, qui caractérise jusqu'à ce jour tous les débats tournant autour d'une plus forte intégration européenne et qui me tient personnellement très à cœur: les nations d'Europe doivent se fondre dans une unité supérieure, constituer une fraternité européenne, *sans perdre leurs qualités distinctes et leur glorieuse individualité*. «**Unie dans la diversité**»: la devise européenne, explicitement ancrée dans le traité constitutionnel de l'Union européenne en 2003, se profile ainsi déjà chez Victor Hugo.

On comprendra parfaitement que Victor Hugo, à cette époque, souhaitât pour l'Europe une structure constitutionnelle telle qu'elle existait déjà outre-Atlantique. En effet, vers 1850, les États-Unis d'Amérique étaient, outre la Suisse, le seul pays du monde à constituer, du Maine à la Louisiane, d'abord une confédération, puis une fédération d'États individuels souverains et tout à fait différents. De surcroît, les États-Unis d'Amérique étaient, outre la Suisse, la seule démocratie consolidée du monde entier. Du point de vue du démocrate pacifiste qu'était Victor Hugo, les États-Unis d'Amérique convenaient donc parfaitement pour servir de modèle à son rêve d'une future Europe unie.

Cette vision de Victor Hugo, pacifiste et démocratique dès le départ, explique que le monde politique ait largement adhéré à son idée des États-Unis d'Europe après les horreurs traversées par l'Europe pendant la Première Guerre mondiale et, plus encore, après la catastrophe de la Seconde Guerre mondiale sur le sol européen.

Est-il réellement surprenant que, dès 1942, le résistant italien Altiero Spinelli, appelé à devenir l'un des pères fondateurs des Communautés européennes, ait mis en parallèle, dans son Manifeste de Ventotene, d'une part, l'expérience de la guerre et du totalitarisme d'alors et, d'autre part, la vision des États-Unis démocratiques d'Europe incluant même, fait remarquable en 1942, une Allemagne démocratique et dénazifiée? Est-il tellement étonnant que le chrétien-démocrate allemand Konrad Adenauer, au lendemain de la guerre et de la dictature nazie, et après avoir été emprisonné par la Gestapo, ait poursuivi ouvertement l'objectif de faire de la jeune République fédérale d'Allemagne un membre des États-Unis d'Europe qu'il qualifie, dans ses mémoires, d'«assurance la meilleure, la plus sûre et la plus durable pour les voisins occidentaux de l'Allemagne»? Ou encore, que l'idée de l'Europe du Luxembourgeois Joseph Bech, qui fut, de 1940 à 1945, ministre des affaires étrangères du gouvernement grand-ducal en exil à l'époque de l'occupation nazie, se soit inspirée directement de la vision des États-Unis d'Europe, ainsi qu'il le soulignait dans le discours qu'il prononça après s'être vu attribuer le Prix Charlemagne de la Ville d'Aix-la-Chapelle en 1960?

Mais on retiendra surtout le célèbre discours de Zurich du Premier ministre britannique Winston Churchill. En 1946, à l'université de Zurich, Churchill s'exprima sans mâcher ses mots sur la situation d'alors en Europe, un continent ruiné par une nouvelle guerre fratricide et meurtrière, et qui n'avait plus qu'une seule possibilité pour rendre la paix, la sécurité, la liberté et la prospérité à ses citoyens: «*We must build a kind of United States of Europe*», «Nous devons créer une sorte d'États-Unis d'Europe», tel fut son appel aux gouvernements européens. Selon Churchill, ces États-Unis d'Europe devraient être basés sur le principe que les petites nations comptent autant que les grandes; sur ce point, en tant que Luxembourgeoise, j'approuve exceptionnellement et entièrement une vision britannique de l'Europe. À cette époque déjà, Churchill considérait à juste titre que la première étape indispensable pour réconcilier la famille européenne était un partenariat entre la France et l'Allemagne. La Grande-Bretagne elle-même ne ferait du reste pas partie des États-Unis d'Europe sous prétexte qu'elle avait, à cette époque, son propre Commonwealth réparti dans le monde. «*Let Europe arise!*», «Laissez l'Europe s'épanouir!», c'est par ces paroles flamboyantes que Churchill clôtura son discours de Zurich.

On peut maintenant se dire que c'est bel et bien, mais qu'il s'agissait de la première génération d'après-guerre. Cette génération n'a-t-elle pas dû bientôt se rendre à l'évidence que l'idée des États-Unis d'Europe ne prospérerait pas? Les fédéralistes européens les plus enthousiastes n'ont-ils pas dû eux-mêmes s'en rendre compte au plus tard le 30 août 1954? On sait qu'à cette date l'Assemblée nationale française a rejeté le traité sur la Communauté européenne de défense. Le traité négocié parallèlement sur la Communauté politique européenne, un premier document constitutionnel visant à instaurer une Europe politiquement unie, et qui vaut la peine d'être lu, ne pouvait ainsi plus être ratifié, lui non plus. On pourrait penser que c'est à ce moment-là au plus tard que la génération des politiciens d'après-guerre dut bien se résoudre à enterrer son rêve ambitieux des États-Unis d'Europe.

Mais il n'en fut rien. Quelques années plus tard seulement, en 1957, on entreprit une nouvelle tentative. Les traités de Rome instauraient la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique. Certes, tout cela, à l'époque, ressemblait plus à une coopération purement économique et technique, à un «organe de coopération en vue d'une intégration fonctionnelle», ainsi que le juriste allemand Hans Peter Ipsen l'appelait. La coopération sur des questions plus politiques fut écartée en connaissance de cause, suite aux expériences négatives de 1954. Il n'empêche que les États fondateurs de la CEE avaient la ferme intention d'instaurer, par le biais d'une communauté économique au sein d'un marché commun, une cohésion réelle d'une force telle que l'intégration, limitée dans un premier temps, devrait inéluctablement déboucher sur une nouvelle dimension, à savoir celle de l'intégration politique. De telles retombées, ainsi que le pensaient les pères fondateurs des traités de Rome, entraîneraient directement une forme de gouvernement fédéral et aboutiraient ainsi à la création des États-Unis d'Europe.

C'est ainsi que Walter Hallstein, par exemple, le premier président de la Commission, voyait les choses dans son livre au titre évocateur, «*Der unvollendete Bundestaat*» (L'État fédéral imparfait), dans lequel il donne son point de vue sur l'état des Communautés européennes. Tel était également l'avis des deux grands partis populaires en Allemagne. Jusqu'en 1992, l'objectif des «États-Unis d'Europe» était expressément ancré dans le programme politique de l'Union chrétienne-démocrate (CDU). Le parti social-démocrate (SPD) avait déjà intégré cette exigence dans son programme de Heidelberg qui resta en vigueur jusqu'en 1959.

Cette vision resta également populaire dans les familles de partis politiques en Europe. Le 8 novembre 1988, Jacques Santer, alors Premier ministre chrétien-démocrate du Luxembourg et ancien président du Parti populaire européen, a ainsi déclaré :

«Nous, chrétiens-démocrates du Parti populaire européen, voulons que la Communauté européenne devienne les États-Unis d'Europe.»

Outre les chrétiens-démocrates luxembourgeois, le plus grand partisan de cette vision était sans nul doute le chancelier allemand Helmut Kohl. Dans la biographie de Helmut Kohl parue il y a quelques semaines, Hans-Peter Schwarz décrit de manière très vivante la détermination de M. Kohl sur ce point. Pour lui, les négociations du traité de Maastricht étaient entièrement sous le signe des États-Unis d'Europe. Tandis que la plupart des autres politiciens attachaient uniquement leur attention à la conférence intergouvernementale sur l'union économique et monétaire et sur le statut de la Banque centrale européenne, Helmut Kohl ne cessait de pousser à la réalisation de progrès ambitieux dans le cadre de la conférence intergouvernementale sur l'union politique qui avait été convoquée parallèlement. Pour Helmut Kohl, ces deux conférences avaient la même importance. L'union monétaire et l'union politique étaient à ses yeux les deux côtés d'une seule et même médaille.

Le 31 mai 1991, peu après la signature du traité de Maastricht, Helmut Kohl proclama, devant le comité directeur fédéral de l'Union chrétienne-démocrate, les «États-Unis d'Europe» en tant qu'objectif *irréversible*, bien que le nouveau traité n'eût finalement abouti qu'à une union monétaire et pas encore à une union politique comme il l'espérait. Dans un discours du 3 avril 1992, il a même fait comme suit l'éloge du traité de Maastricht (je cite) :

«À Maastricht, nous avons posé les bases pour achever l'Union européenne. Le traité sur l'Union européenne introduit une nouvelle étape qui sera décisive pour l'œuvre d'unification de l'Europe et qui, dans quelques années, aboutira à ce dont rêvaient les pères fondateurs de l'Europe moderne au lendemain de la dernière guerre: les États-Unis d'Europe.»

On ne pouvait être plus explicite: à Maastricht, on avait fait un grand pas en direction d'une devise européenne commune. L'étape qui devait être logiquement la suivante était alors imminente: l'union politique qui aboutirait aux États-Unis d'Europe.

Mais il n'en fut rien. **Peu après, le rêve des États-Unis d'Europe disparaissait de l'ordre du jour.** On peut constater que cette expression n'a pratiquement plus été utilisée depuis 1993, pas même par Helmut Kohl.

Comment expliquer ce revirement? La raison principale en était le compromis particulier convenu entre les États membres en 1991 à Maastricht pour l'architecture de l'union monétaire. Les États membres s'étaient finalement mis d'accord sur une union monétaire sans union politique parallèle. On peut y voir un échec des aspirations de Helmut Kohl, mais aussi de nombreux europoliticiens, en particulier des États du Benelux, qui s'étaient engagés en faveur d'une union politique parallèle. À Maastricht, c'est un autre concept qui prit le dessus. On créa une Banque centrale européenne indépendante, mais pas un gouvernement économique européen. Le président de la BCE, doté de pouvoirs importants, se vit adjoindre non pas un ministre des finances européen, mais 17 ministres des finances nationaux. L'Europe a une devise commune, mais pas de budget commun d'un volume tel qu'il pourrait servir à des objectifs politico-économiques.

L'architecture asymétrique de Maastricht était le résultat d'une rencontre historique de deux courants politiques. D'une part, le néolibéralisme, qui était en vogue dans le monde entier au début des années 90 et dont se réclamaient de nombreux chefs d'État et de gouvernement européens. Dans l'esprit néolibéral, la construction asymétrique de Maastricht était même idéale. En effet, elle confortait les marchés et affaiblissait la politique. La devise unique devait se stabiliser du seul fait de la discipline des marchés ancrée dans le traité. Du point de vue néolibéral, un contrôle politico-économique ou politico-financier au niveau européen n'aurait pu que provoquer des distorsions préjudiciables sur les marchés. Dans l'optique néolibérale, le fait que les États membres continuaient de poursuivre des politiques nationales autonomes et différentes dans les domaines économique, budgétaire, fiscal et social ne constituait pas une faiblesse du traité de Maastricht, mais plutôt un avantage. En effet, les États se voyaient ainsi obligés de prendre, dans ces différents domaines, des décisions dans le cadre de la «concurrence des systèmes».

La mentalité néolibérale alors dominante croisa, à Maastricht, les idées de ceux qui étaient fondamentalement sceptiques vis-à-vis de transferts de souveraineté dans le cadre de l'union monétaire et qui voulaient par ailleurs maintenir la souveraineté nationale dans toute la mesure du possible. Ainsi, la délégation britannique aux négociations de Maastricht insista pour que le mot «fédéral» disparût du projet de traité sur l'union politique. Ce fut une lourde défaite pour les partisans des États-Unis d'Europe.

C'est donc suite à une rencontre historique du néolibéralisme et du souverainisme des États que Maastricht a non pas abouti aux États-Unis d'Europe, mais débouché sur une union imparfaite. En Allemagne, l'arrêt rendu en 1993 par la Cour constitutionnelle fédérale sur le traité de Maastricht a porté cette évolution à son paroxysme. En effet, la Cour constitutionnelle fédérale a plus que clairement établi que les États membres restaient «maîtres des traités» même suite au traité de Maastricht et que l'Allemagne, si nécessaire, pouvait quitter l'union monétaire. Il s'agissait là d'un véritable triomphe tant pour l'école néolibérale que pour celle du souverainisme. «Adieu Superétat. Les États-Unis d'Europe n'existeront jamais», tels sont les mots par lesquels le philosophe allemand Herrmann Lübbe, libéral et conservateur, résuma dans un écrit polémique de 1994 ses conclusions sur le traité de Maastricht.

Helmut Kohl aurait d'ailleurs été très affligé de ces événements. Son biographe, Hans-Peter Schwarz, raconte que, après l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale sur le traité Maastricht, Helmut Kohl n'a plus utilisé l'expression «États-Unis d'Europe» en public. Lors d'une réunion du comité directeur de l'Union chrétienne-démocrate en 1994, il aurait toutefois encore évoqué à quel point cette expression lui avait tenu à cœur pendant des dizaines d'années.

J'ai moi-même connu cet état d'esprit, à l'époque, au sein du Parti populaire européen, un parti qui regroupe les partis chrétiens-démocrates d'Europe. À peu près en même temps que les négociations du traité de Maastricht, on avait engagé des entretiens sur l'admission de la *Forza Italia*, les conservateurs de droite en Italie, et des *Tories* britanniques au PPE. Cet élargissement ferait du PPE pour longtemps le groupe politique le plus puissant au Parlement européen. Le prix de cet objectif politique était toutefois élevé: le PPE devait accepter, en contrepartie, que l'objectif d'une Europe fédérale d'empreinte chrétienne et la vision des États-Unis d'Europe soient supprimés de ses statuts. Je me souviens très bien des discussions d'alors, marquées par le conflit entre les convictions fondamentales des chrétiens-démocrates et le calcul politique. Un groupe de chrétiens-démocrates de Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg et moi-même avons voté contre cette réorientation du PPE. Mus par les mêmes idées, moi-même et d'autres avons rédigé, à l'époque, la déclaration chrétienne-démocrate d'Athènes. Mais nous n'avons pas réussi à nous faire entendre. La politique de puissance était plus importante que la manière dont les pères fondateurs concevaient l'unification européenne.

Ces événements en rapport avec le traité de Maastricht expliquent pourquoi tous ceux qui étaient alors de la partie, et il s'agit encore d'un nombre significatif de politiciens de la génération active, décrivent aujourd'hui avec résignation leur vision de l'avenir de l'Europe comme suit: «Lorsque j'étais jeune, je rêvais des États-Unis d'Europe. Aujourd'hui, j'ai compris que cet objectif n'est pas simple à atteindre, nous devons être réalistes.» Cette résignation s'est encore renforcée lorsque, en 2005, le traité constitutionnel européen, dernière tentative de faire, du moins en partie, de l'Union européenne issue du traité de Maastricht une union politique, échoua lors de référendums en France et aux Pays-Bas en dépit de la ratification de ce traité par 18 États, d'ailleurs également par voie de référendum au Luxembourg et en Espagne. «Le traité de Maastricht aurait dû être notre Constitution», soupira notre Premier ministre luxembourgeois Jean-Claude Juncker en 2001 à l'occasion du dixième anniversaire du traité.

Lorsque les citoyens nous demandent aujourd'hui ce qu'il adviendra de l'Europe ou quelle est la destination du train de l'unification européenne, nous, politiciens, restons normalement évasifs. «Nous ne voulons pas de Superétat», c'est généralement la première phrase par peur d'être mal compris par les néolibéraux, les partisans du souverainisme des États ou la Cour constitutionnelle fédérale en Allemagne. Nous poursuivons ensuite le plus souvent en ces termes: «Vous savez, l'Union européenne est une construction unique en son genre.» «Nous ne voulons pas d'un État fédéral européen, mais sommes plutôt pour une construction de type confédération ou fédération» ou une «union des États nationaux».

Mon expérience de longue date m'a appris à faire preuve de compréhension envers de telles contorsions linguistiques, quitte à ce que les spécialistes du droit public s'en arrachent les cheveux. Je dois avouer que j'ai moi-même souvent cherché mon salut dans des formules de ce genre, ces dernières années. Ces derniers temps, je constate toutefois que les citoyens critiquent de plus en plus ces «tergiversations» et ne sont pas convaincus. En effet, ainsi que me l'a écrit récemment un citoyen dans un courriel suite à une rencontre de type *Town Hall Meeting* en Autriche, «comment veut-on, en tant que citoyen, s'identifier à ce projet européen que vous vantez tant si personne ne dit honnêtement où ce voyage mène? Si vous continuez de définir l'Europe de manière aussi technocratique et compliquée, ne vous étonnez pas que nous vous considérons comme des technocrates!» Mesdames, Messieurs, ce citoyen n'a pas entièrement tort. Il a même raison.

Aussi est-il temps, malgré les expériences traumatisantes en rapport avec le traité de Maastricht, de remettre à jour la notion d'États-Unis d'Europe. Depuis quelques mois, les États-Unis d'Europe vivent une vraie renaissance. Face à la crise, bon nombre de dirigeants, toutes tendances politiques confondues, subitement, se prononcent expressément en faveur de la création des États-Unis d'Europe, des chrétiens-démocrates tels que la ministre fédérale du travail, Ursula von der Leyen, et mon collègue à la Commission, Günter Oettinger, à Daniel Cohn-Bendit, le volubile président du groupe des Verts européens, sans oublier les sociaux-démocrates, dont l'ancien chancelier autrichien Alfred Gusenbauer, et les libéraux, comme le ministre fédéral des affaires étrangères Guido Westerwelle. Le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) a même lancé, l'année dernière, une véritable campagne en faveur des États-Unis d'Europe. Et comme vous n'êtes pas sans le savoir, je me suis moi-même explicitement réclamée de la vision fédérale des États-Unis d'Europe dans plusieurs discours et articles de presse depuis le début de cette année. Il est évident que de telles interventions se heurtent parfois à des contestations. Étant donné les expériences négatives du passé, le président du Parlement européen, Martin Schulz, et le président du groupe de l'Union chrétienne-démocrate au Bundestag, Volker Kauder, recommandent en public de ne pas de nouveau déclarer les États-Unis d'Europe comme objectif politique, par exemple. Cette attitude est légitime. Mais elle ne change rien au fait que cette notion et la discussion qui la concerne sont aujourd'hui de nouveau à l'ordre du jour. Et c'est bien ainsi.

La raison en est évidemment l'actuelle crise financière et de la dette publique. Les crises ont toujours été pour l'Europe l'occasion de trouver la force nécessaire pour de nouveaux élans d'intégration. Je suis convaincue que tel sera de nouveau le cas, cette fois, et que c'est une Europe revigorée qui émergera de la crise actuelle. À cet égard, la crise actuelle revêt une importance particulière pour la conception d'une Europe fédérale. En effet, elle met largement en évidence le fait que l'architecture asymétrique de l'union monétaire, telle qu'elle résulte de l'interaction des forces néolibérales et souverainistes à Maastricht, n'est pas viable durablement.

Mesdames, Messieurs,

Comment croire que la discipline des marchés et les règles juridiques suffiront pour établir des budgets publics stables alors que nous voyons, depuis 20 ans, que ni le marché ni les règles juridiques les plus strictes ne permettent d'empêcher efficacement les excès de la politique nationale en matière de dettes, domaine dans lequel l'Allemagne a malheureusement été pendant longtemps un exemple peu glorieux? Qui veut sérieusement des politiques budgétaires durables et solides a besoin d'un ministre des finances européen responsable devant le Parlement européen et doté de droits d'intervention clairement définis vis-à-vis des États membres. L'arbitraire des agences de notation n'est certainement pas une solution de remplacement!

Comment croire sérieusement que nous pouvons pratiquer une politique économique européenne orientée sur la croissance sans doter l'Union européenne de ressources budgétaires notables? En Europe, nous sommes en train de nous disputer avec véhémence sur la question de savoir si Bruxelles doit mettre en œuvre au niveau de l'Union européenne, en tant que ressources financières communes, 1 % du produit intérieur brut ou 1,05 % du produit intérieur brut européen, et nous nous étonnons que nous, Européens, ayons plus de difficultés que les États-Unis d'Amérique à mobiliser les forces de croissance sur notre continent. Or, Washington dispose d'un budget fédéral dont le volume représente quelque 35 % du produit intérieur brut des États-Unis d'Amérique!

Mesdames, Messieurs,

Faut-il réellement s'étonner que les États-Unis d'Amérique ne connaissent actuellement pas de crise de confiance dans le dollar américain, alors même qu'ils sont plus endettés que la plupart des États d'Europe et que leur déficit budgétaire est nettement supérieur à celui des États de la zone euro, et alors même que plusieurs États du pays ont dû déclarer faillite ces dernières années? Tout cela n'est rien. En effet, à la différence de l'Europe, personne, aux États-Unis d'Amérique, ne doute que les États-Unis d'Amérique resteront regroupés au sein d'une fédération malgré toutes les difficultés économiques et fiscales. Personne ne doute que le Minnesota continuera de faire partie des États-Unis d'Amérique, alors que cet État a dû se déclarer insolvable en juillet 2011. Le cours du dollar américain n'a même pas bronché à l'annonce de cette nouvelle, et pourtant, le poids économique du Minnesota pour les États-Unis d'Amérique est à peu près comparable à l'importance économique de la Grèce pour l'Union européenne.

À Maastricht, on nous donnait à croire que nous pourrions instaurer irréversiblement une union monétaire et une nouvelle devise internationale sans créer parallèlement les États-Unis d'Europe. C'était une erreur, et nous devons aujourd'hui corriger cette erreur, si nous voulons continuer à vivre dans une Europe stable à l'économie prospère. Et il est bon que les chefs d'État et de gouvernement de la plupart des États membres l'aient entre-temps compris. En 2010 a démarré un processus qui entraînera une transformation des fondements mêmes de l'union monétaire européenne. Le Conseil européen planche actuellement sur quatre nouveaux niveaux d'intégration sur la base d'un rapport des présidents des institutions de l'Union européenne:

- une union bancaire européenne dotée d'un organisme central européen de contrôle prudentiel des banques;
- une union fiscale européenne assortie de mécanismes renforcés pour le contrôle des budgets nationaux, d'une part, et disposant d'une propre capacité financière au niveau européen, d'autre part;
- une union économique européenne au sein de laquelle les décisions de politique économique, fiscale et sociale sont prises en commun dans une mesure plus importante qu'aujourd'hui; et,
- finalement, une union politique.

Ce processus comporte des chances, mais aussi des risques. Il offre sans nul doute l'occasion de rattraper ce qui a été omis à Maastricht en 1991, c'est-à-dire de compléter l'union imparfaite par une union politique. Mais il comporte en même temps le risque que nous nous limitions de nouveau à quelques réformes de politique économique et fiscale, et ce, aux dépens de l'objectif global, à savoir une union politique démocratique, forte et convaincante. Ces jours-ci, on observe à cet égard, dans quelques capitales, des tendances qui me semblent sérieusement préoccupantes.

Permettez-moi de le formuler clairement: ces trois dernières années, des efforts importants ont été fournis pour stabiliser notre union monétaire. Le nouveau mécanisme de stabilité européen (MSE), capable de débloquer jusqu'à 500 milliards d'euros pour stabiliser les États de la zone euro si nécessaire, est un acquis historique. Cela vaut également pour le pacte fiscal européen sur la base duquel 25 États européens ont pris l'engagement digne de foi d'assurer des finances publiques stables et d'instaurer un frein à l'endettement national. Les interventions de la Banque centrale européenne sont également d'une importance inestimable pour que notre devise européenne reste stable. Mais soyons honnêtes. Toutes ces mesures sont sans nul doute importantes pour lutter contre la crise. Elles permettent de gagner du temps, mais certainement pas de stabiliser durablement la construction bancaire mise en place par le traité de Maastricht.

Aujourd'hui, je vois un risque surtout dans le fait que le MSE et le pacte fiscal constituent des constructions improvisées qui s'inscrivent *en dehors* des traités européens. Face à la crise, il n'y avait sans doute pas d'autre solution, une intervention rapide s'imposait. D'un point de vue démocratique et parlementaire, cette situation ne peut et ne doit toutefois pas être une solution durable. Dans ce cadre, il s'agira désormais de prendre, au niveau européen, des décisions fondamentales sur l'orientation économique, financière et sociale de la politique dans les différents États de la zone euro. De telles décisions nécessitent un contrôle démocratique efficace et quotidien. Je suis convaincue que ce contrôle n'est pas possible dans le cadre de réunions intergouvernementales de ministres et de secrétaires d'État des différents pays surveillés individuellement, peu ou prou, par 17 parlements nationaux. De telles décisions prises au niveau européen nécessitent un contrôle démocratique qui se joue également au niveau européen et soit sur pied d'égalité. C'est pourquoi je plaide en faveur de l'incorporation à moyen terme du pacte fiscal et du MSE dans les traités européens afin de soumettre ces instruments au contrôle du Parlement européen.

«*No taxation without representation*», «Pas d'impôts sans représentation», c'est ainsi que se formule un important principe démocratique. Nous devrions prendre ce principe très au sérieux dans le cadre de la future structure de l'Europe. Une plus grande intégration européenne au sein d'une véritable union économique et monétaire imposera de prendre dorénavant au niveau européen toutes décisions très sensibles. Ce n'est pas uniquement à des troïkas d'experts financiers indépendants qu'il faut laisser le soin de prendre ces décisions! Si, dans l'intérêt de la consolidation urgemment nécessaire des finances publiques, on impose à l'Irlande de prélever pour la première fois au cours de son histoire des taxes sur la distribution de l'eau à la population, cette décision doit être non seulement correcte sur le fond, mais aussi légitimée démocratiquement par le Parlement européen. Il en va de même pour les prescriptions de Bruxelles en matière de privatisations en Grèce, sur l'indexation des salaires au Luxembourg ou sur le quotient conjugal en Allemagne, qui ont déjà fait l'objet du semestre européen cette année. Je considère que la question de savoir si de telles prescriptions sont erronées ou correctes doit être traitée dans le cadre de débats responsables et publics au Parlement européen.

Tout cela impose des réformes de l'Union européenne qui vont largement au-delà du fonctionnement de l'union monétaire. Un approfondissement des bases politiques et démocratiques de l'Union européenne actuelle est nécessaire. Dans les documents de réflexion qui circulent actuellement dans les capitales européennes, cette question n'est malheureusement encore évoquée que très timidement, parfois sous l'intitulé «Union politique». J'estime que nous devons être beaucoup plus ambitieux sur ce point si nous ne voulons pas répéter les erreurs de Maastricht. Nous avons besoin d'une vision claire et ambitieuse pour l'avenir de notre continent, pour une Europe forte et démocratique qui est beaucoup plus qu'un grand marché et une devise stable.

En septembre, le président de la Commission, José Manuel Barroso, a invité, dans son discours sur l'état de l'Union, à ne pas avoir peur des mots et des notions dans ce débat sur l'avenir politique de l'Europe, mais à formuler notre vision avec clarté et courage. J'estime que des mots clairs sont particulièrement importants si nous voulons que les citoyens acceptent cette vision.

Permettez-moi d'illustrer ceci à l'aide d'un exemple. Vous êtes tous habitués depuis longtemps à ce que l'organe exécutif de Bruxelles s'appelle la «Commission européenne». Mais interrogez-vous un instant sur la perception du citoyen. À Bruxelles, ce sont des commissaires qui décident, ces mots évoquent d'emblée la technocratie et la bureaucratie, et pas des décisions politiques légitimées démocratiquement. Faut-il dès lors s'étonner que le maire d'une commune bavaroise ne puisse pas s'accommoder des décisions de cette «Commission de la concurrence» de Bruxelles? Au début de cette année, la chancelière allemande Angela Merkel a invité à faire de la Commission européenne un gouvernement européen. À mon avis, ce changement de nom est correct et aurait déjà dû avoir lieu. En effet, il y a longtemps que la Commission européenne n'est plus une instance d'experts et de technocrates non élus: elle est élue tous les cinq ans par les membres du Parlement européen qui sont eux-mêmes élus directement, et ce, compte tenu de l'issue des élections européennes. Avant d'être nommé, un commissaire doit réussir une audition de trois heures devant la commission du Parlement européen dont relève son domaine de compétence. Le candidat y est examiné sous toutes ses coutures, quant à ses connaissances en la matière, mais aussi quant à ses principes et son orientation politique. Et le Parlement européen n'a aucun scrupule à voir échouer un candidat commissaire dont les prestations sont insuffisantes. Manfred Weber peut certainement le confirmer. Si l'on compare cette procédure à des procédures similaires au niveau national, les membres de la Commission européenne accèdent à leurs fonctions par une procédure plus démocratique que n'importe quel ministre du gouvernement fédéral ou du gouvernement d'un Land, nommé sans la participation du Parlement. À cela s'ajoute le fait que bon nombre de commissaires, avant leur entrée en fonctions, ont été élus au Parlement européen. J'ai moi-même déjà été élue cinq fois de suite au Parlement européen par les citoyens luxembourgeois, et il me semblerait souhaitable d'ériger dorénavant en règle qu'un commissaire soit d'abord élu au Parlement européen. La légitimation démocratique du gouvernement européen s'en trouverait renforcée.

Décrivons maintenant la structure souhaitée pour une Europe unie politiquement en faisant preuve d'autant de courage que la chancelière allemande. Une Europe fédérale, que nous pouvons aussi appeler Suisse européenne, République fédérale d'Europe ou États-Unis d'Europe. Après mûre réflexion, il me semble que ce dernier nom se prête le mieux à être largement accepté et à décrire pertinemment l'état final auquel l'Union européenne doit accéder.

Malgré ma plus grande sympathie personnelle pour la Suisse, république alpine riche en traditions, une «*Suisse européenne*» en tant que vision d'avenir ne serait pas une comparaison heureuse pour l'Europe unie. En effet, l'Europe unie ne sera certainement pas un «État de niche» neutre, mais un acteur politique global, pour ne pas dire une puissance mondiale. N'oublions pas que la Suisse est un État dont le nom comporte aujourd'hui encore le terme «confédération», bien qu'il s'agisse depuis longtemps d'un État fédéral consolidé. Une vision de la future Europe inspirée de la Suisse contribuerait ainsi plus à d'autres confusions des termes de droit public qu'à la clarification des rapports.

La «*République fédérale d'Europe*»: je comprends qu'ici, en Allemagne, l'un ou l'autre puisse s'enthousiasmer pour ce modèle. Certes, la future Europe fédérale peut et doit s'inspirer fortement de la réussite du fédéralisme allemand. Permettez-mois cependant d'objecter, en tant que voisine luxembourgeoise, que ceux qui font comme si l'Allemagne devait de nouveau servir de modèle universel, fût-ce en matière de droit public, ne s'attireront guère de sympathies dans les autres États de l'Union européenne.

Reste l'expression «États-Unis d'Europe». Nous revenons donc à Victor Hugo.

Les «*États-Unis d'Europe*»: fidèle à la tradition de Victor Hugo, l'objectif d'unification consacré dans cette expression reflète l'idée de paix qui reste caractéristique de l'unification européenne, ainsi que le rappelle l'attribution du prix Nobel de la paix à l'Union européenne il y a quelques jours. Notre continent fait bien de ne jamais oublier les leçons tirées de son histoire jonchée d'atrocités.

Les «*États-Unis d'Europe*»: le pluriel exprime clairement qu'il ne s'agit pas d'un État unique ou d'un Superétat, mais d'une structure fédérale résultant d'une nouvelle alliance d'un grand nombre d'États distincts et au sein de laquelle la diversité des différents États et leur individualité sont volontairement maintenues, ainsi que Victor Hugo le soulignait à juste titre.

Enfin, les «*États-Unis d'Europe*», ce nom exprime très clairement que nous aspirons à une forme constitutionnelle démocratique et fédérale comparable à celle des États-Unis d'Amérique, mais que nous l'envisageons dans le contexte spécifique de l'histoire de l'Europe, de nos valeurs et de la diversité particulière de notre continent. Oui, il nous faut en Europe un système bicaméral comme aux États-Unis d'Amérique. Peut-être faudra-t-il même, un jour, que le président de la Commission européenne soit élu au suffrage universel direct, comme le ministre fédéral des finances, Wolfgang Schäuble, l'a proposé et comme le Parti populaire européen l'a consigné récemment dans son programme. Ces dernières semaines, les élections présidentielles aux États-Unis d'Amérique nous ont rappelé de façon impressionnante l'effet mobilisateur qu'un tel choix en faveur d'une personne peut avoir pour un continent entier. Il suppose toutefois que les politiciens soient disposés et capables de dialoguer directement avec les citoyens, même dans le cadre d'une rencontre publique au fond de l'Ohio. En Europe, seuls des candidats multilingues auront sans doute une chance lors de telles élections directes.

Les *États-Unis d'Europe*: ce nom nous permet également, à nous Européens, de souligner très clairement les points qui nous distinguent des États-Unis d'Amérique et pourquoi nous voulons reprendre en Europe uniquement la *structure* constitutionnelle, et certainement pas chaque aspect de la *réalité* constitutionnelle des États-Unis d'Amérique. Ainsi, nous avons en Europe, en raison de notre histoire, une conception des valeurs et des droits fondamentaux souvent autre qu'aux États-Unis d'Amérique, ainsi que l'illustrent surtout notre refus de la peine de mort, ancré dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et l'importance du droit fondamental à la protection des données. Nous, Européens, concevons aussi différemment le rapport entre marché et État, car notre objectif est non pas une économie de marché pure et dure, mais une économie sociale de marché, encore que, sous l'influence du président Obama, les États-Unis d'Amérique évoluent dans la direction européenne, en tout cas dans le domaine de la santé. Et nous avons naturellement, en Europe, une histoire entièrement différente du fait de la diversité de nos cultures et de nos langues, même s'il ne faut pas oublier qu'aux États-Unis également 16 % de la population sont aujourd'hui de langue maternelle espagnole et que cette tendance reste à la hausse.

Mesdames, Messieurs,

J'en arrive aux conclusions. Oui, à mes yeux, les États-Unis d'Europe sont la vision indispensable pour surmonter la crise actuelle et, surtout, pour remédier aux déficits du traité de Maastricht. En effet, en tant que chrétienne-démocrate européenne, je ne saurais finalement pas tolérer que les eurosceptiques britanniques me dictent ma vision de l'avenir! Je constate également avec intérêt que, selon une enquête réalisée par le quotidien *Die Welt*, 43 % des Allemands sont d'ores et déjà en faveur des États-Unis d'Europe, avant même l'ouverture des débats. Ce n'est pas mal du tout comme point de départ.

Naturellement, je sais que nous ne pourrons pas réaliser les États-Unis d'Europe d'un jour à l'autre. Il nous faudra certainement de nouveaux traités et l'Allemagne devra sans doute modifier sa constitution, mais, à cet égard, nous pouvons faire confiance à la Cour constitutionnelle fédérale. Nous devons également nous prononcer sur la question de savoir si *tous* les États membres de l'Union européenne ou *seuls* les États de la zone euro s'engageront dans l'avenir fédéral de l'Europe. Dans ce cadre, la position de la Grande-Bretagne jouera un rôle stratégique déterminant, même si, en 1946, Winston Churchill a déjà, dans son discours de Zurich, explicité la position britannique concernant les États-Unis d'Europe. «*We will be for, but not with it*», «Nous serons en faveur des États-Unis d'Europe, mais n'en ferons pas partie», c'est ainsi que l'on peut encore résumer cette position, toujours valable aujourd'hui.

Mais je pense que nous ne devons pas attendre 400 ans pour réaliser les États-Unis d'Europe, contrairement à ce que Victor Hugo a pu dire. Deux guerres mondiales, 60 ans d'intégration européenne à notre acquis et la crise actuelle ont considérablement accéléré les choses. Dans leur livre intitulé «*Dieses Mal ist alles anders*» (Cette fois, tout est différent), les économistes Kenneth Rogoff et Carmen Reinhart, sur la base d'une analyse détaillée des crises financières des huit siècles passés, prédisent même ceci:

«La pression de la crise engendrera une dynamique que nous sommes encore incapables de nous imaginer et qui pourrait aboutir aux États-Unis d'Europe beaucoup plus rapidement que la plupart le pensent.»

Mesdames, Messieurs, j'ai la ferme conviction que les États-Unis d'Europe seront réalité à tout le moins pour les étudiants ici présents.

Je vous remercie de votre attention et j'attends avec plaisir un intéressant échange de vues avec vous.