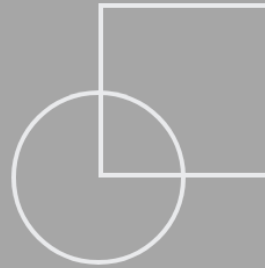


LE FIN MEMO 3/10



LA LIGNE FINE

Institut



Le fédéralisme européen : la force du diagnostic, l'incertitude de la solution

Série : Penser l'Europe après le consensus intégrationniste

Pôle thématique : RIDS – Relations internationales, Défense et Sécurité
Auteur: Alek UMONT
Date de publication : 14 octobre 2026



Le fédéralisme européen constitue l'une des réponses les plus anciennes, les plus cohérentes et les plus structurées aux limites de la construction européenne. Son intuition centrale est simple : lorsqu'un espace politique partage un marché, une monnaie, des interdépendances économiques, des frontières ouvertes et des intérêts stratégiques communs, mais ne dispose pas d'une capacité politique équivalente à ce niveau d'intégration, une partie de ses difficultés provient moins d'un excès que d'une insuffisance d'unité politique. Les crises successives de la zone euro, des migrations, de la pandémie, de l'énergie et de la sécurité européenne ont régulièrement réactivé cet argument. L'Union aurait construit des interdépendances suffisamment profondes pour rendre l'action nationale isolée insuffisante, sans s'être dotée des instruments budgétaires, exécutifs ou stratégiques permettant de gouverner pleinement ces interdépendances. Dans cette perspective, la fédéralisation apparaît comme la conséquence institutionnelle logique d'une intégration devenue trop avancée pour continuer à fonctionner durablement sur la seule base de compromis entre États.

Cette critique ne saurait être écartée comme une simple préférence idéologique. Elle repose sur plusieurs problèmes effectivement observables : l'usage de l'unanimité peut ralentir ou bloquer certaines décisions ; la monnaie unique a longtemps coexisté avec une capacité budgétaire européenne limitée ; la politique étrangère demeure largement dépendante de la convergence des gouvernements ; la défense reste fragmentée entre capacités nationales ; enfin, la responsabilité politique de l'Union demeure difficile à attribuer dans un système institutionnel où Commission, Conseil, Parlement européen et gouvernements nationaux interviennent simultanément. Le Parlement européen lui-même a formalisé cette lecture lorsqu'il a proposé en 2023 une révision substantielle des traités, prévoyant notamment davantage de décisions à la majorité qualifiée, un renforcement de ses propres compétences, une transformation de la Commission et une extension de l'action commune dans plusieurs domaines stratégiques¹.

Pour autant, la pertinence du diagnostic ne suffit pas à établir celle de la solution. Montrer que l'Union souffre d'un déficit de capacité ne démontre pas automatiquement qu'une fédération uniforme constitue la seule architecture permettant de le corriger. Une fédération ne se réduit pas à un système institutionnel plus efficace : elle suppose également l'acceptation politique de décisions majoritaires dans des domaines particulièrement sensibles, l'existence de mécanismes redistributifs durables, une capacité fiscale suffisante, une responsabilité démocratique identifiable et un niveau de communauté politique permettant à des citoyens et à des États d'accepter d'être durablement mis en minorité sur des choix essentiels. C'est précisément sur ce passage du diagnostic fonctionnel à la solution constitutionnelle que réside l'incertitude.

La question posée par ce mémo est donc moins de savoir si les fédéralistes identifient correctement certaines insuffisances de l'Union que de déterminer si les conditions politiques, démocratiques et institutionnelles nécessaires à une véritable fédéralisation sont réunies. Le problème peut être formulé simplement : la nécessité d'une capacité européenne accrue implique-t-elle nécessairement la constitution d'un pouvoir fédéral européen plus uniforme ?

¹ Parlement européen, 2023, Proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_EN.html



1. Le fédéralisme européen : une doctrine née du problème de la puissance politique

Le fédéralisme européen n'est pas apparu comme une réponse aux difficultés institutionnelles contemporaines. Il précède même largement la forme actuelle de l'Union. Dès l'entre-deux-guerres, puis plus clairement après 1945, plusieurs courants intellectuels considèrent que la souveraineté nationale absolue a contribué aux rivalités ayant conduit aux catastrophes européennes de la première moitié du XXe siècle. Le projet fédéral vise alors à rendre impossible le retour à une Europe structurée exclusivement par l'équilibre entre puissances nationales. Altiero Spinelli et Ernesto Rossi formulent dès 1941, dans le Manifeste de Ventotene, l'idée selon laquelle la reconstruction européenne suppose de dépasser l'ordre international fondé sur des États souverains disposant d'une capacité ultime de guerre les uns contre les autres. Le projet fédéral vise moins à uniformiser les sociétés européennes qu'à transférer certaines fonctions décisives à un niveau commun capable d'empêcher le retour de la compétition nationale destructrice².

La construction communautaire issue de la déclaration Schuman ne choisit pourtant pas cette voie constitutionnelle directe. Elle privilégie une méthode fonctionnelle, sectorielle et progressive. L'intégration du charbon et de l'acier, puis du marché commun, devait créer des interdépendances suffisamment fortes pour rendre la coopération plus rationnelle que la rivalité. Ernst Haas théoriserait cette logique à travers le néofonctionnalisme et la notion de spillover, selon laquelle une intégration réussie dans un secteur peut produire de nouvelles demandes d'intégration dans les secteurs voisins³.

Le fédéralisme et le néofonctionnalisme doivent cependant être distingués. Le premier propose une forme politique ; le second explique une dynamique d'intégration. Ils se rejoignent lorsqu'une accumulation de compétences communes conduit à poser la question de la cohérence constitutionnelle de l'ensemble. Une monnaie commune appelle-t-elle un budget commun ? Une politique commerciale commune appelle-t-elle une diplomatie plus intégrée ? Un marché intérieur appelle-t-il une capacité industrielle ou énergétique commune ? À chaque étape, la même interrogation revient : jusqu'où peut-on mutualiser des fonctions sans construire parallèlement un pouvoir politique capable d'en assumer la responsabilité ?

C'est précisément cette interrogation qui donne aujourd'hui une force renouvelée au diagnostic fédéraliste. L'Union a atteint un degré d'intégration que ses fondateurs n'auraient probablement pas pu envisager dans toutes ses implications, mais elle conserve une architecture où la capacité d'action politique demeure largement partagée entre niveau européen et États membres. Cette hybridité a permis une flexibilité considérable, mais elle peut également produire des écarts entre compétence, décision et responsabilité.

² Spinelli, A., & Rossi, E., 1941, The Ventotene Manifesto, <https://www.europarl.europa.eu/100books/en/detail/75/the-ventotene-manifesto>

³ Haas, E. B., 1958, The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957, <https://www.europarl.europa.eu/100books/en/detail/38/the-uniting-of-europe-political-social-and-economical-forces-1950-1957>



2. L'efficacité institutionnelle : la critique la plus immédiatement convaincante

L'argument fédéraliste est particulièrement fort lorsqu'il porte sur l'efficacité décisionnelle. Dans plusieurs domaines, l'Union continue de dépendre de règles d'unanimité ou de mécanismes intergouvernementaux qui permettent à un seul État de bloquer une décision soutenue par les autres. Ces dispositifs ont une justification politique évidente : ils protègent les États lorsque les décisions touchent à des intérêts considérés comme essentiels. Ils peuvent toutefois réduire la capacité de réaction de l'Union lorsque les situations nécessitent une décision rapide.

C'est précisément ce constat qui a conduit le Parlement européen à demander une modification des traités. Dans sa résolution de novembre 2023, il propose d'élargir significativement le recours à la majorité qualifiée et à la procédure législative ordinaire, de renforcer le rôle du Parlement dans la décision budgétaire, de lui reconnaître un véritable droit d'initiative législative et de transformer plusieurs dimensions de l'exécutif européen. L'objectif explicitement affiché est d'accroître la capacité de l'Union à agir tout en renforçant la responsabilité démocratique⁴.

Cette démarche prolonge les conclusions tirées de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Dès 2022, le Parlement avait demandé l'ouverture d'une procédure de révision des traités en estimant que plusieurs crises avaient démontré les limites des mécanismes existants. Il proposait notamment d'étendre la majorité qualifiée dans certains domaines, d'accroître les compétences communes en matière de santé, d'énergie ou de défense et de renforcer ses propres pouvoirs institutionnels⁵.

L'argument est difficile à réfuter dans son principe. Une organisation qui veut devenir un acteur politique autonome doit pouvoir prendre des décisions. Plus l'Union intervient dans des domaines nécessitant rapidité, cohérence et continuité, plus la dépendance à l'unanimité peut devenir problématique. Une politique étrangère dans laquelle chaque décision majeure exige l'accord de vingt-sept gouvernements ne dispose pas de la même capacité qu'une politique conduite par un exécutif unique. Une défense européenne coordonnée uniquement par la juxtaposition de décisions nationales peut souffrir de délais, de duplications et d'incohérences capacitaires. Sur ce point, le fédéralisme met correctement en évidence un problème de structure.

La difficulté apparaît néanmoins lorsque l'on passe de l'efficacité procédurale à la légitimité. Supprimer un veto ou étendre la majorité qualifiée ne consiste pas seulement à rendre le système plus performant. Cela signifie accepter qu'un gouvernement puisse être juridiquement contraint sur un sujet qu'il considère comme relevant de ses intérêts fondamentaux. Dans un marché intérieur, cette logique majoritaire peut être relativement facilement acceptée lorsque les règles du jeu sont communes et les effets redistributifs limités. Elle devient plus sensible lorsqu'elle porte sur l'usage de la force, la fiscalité, les sanctions internationales, l'immigration ou la répartition de ressources.

L'efficacité fédérale ne peut donc pas être évaluée indépendamment de la nature de la décision. Plus le pouvoir européen devient politique, plus la question de sa légitimité devient centrale.

⁴ Parlement européen, 2023, Future of the EU: Parliament's proposals to amend the Treaties, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20231117IPR12217/future-of-the-eu-parliament-s-proposals-to-amend-the-treaties>

⁵ Parlement européen, 2022, Parliament activates process to change EU Treaties, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220603IPR32122/parliament-activates-process-to-change-eu-treaties>



3. Budget et capacité fiscale : l'argument fédéraliste face à l'incomplétude de l'Union économique et monétaire

La question budgétaire constitue probablement le domaine dans lequel le diagnostic fédéraliste a reçu la confirmation la plus forte depuis la crise de la zone euro. La monnaie unique a créé une politique monétaire commune sans instaurer un budget fédéral comparable à celui d'un État. Cette asymétrie a longtemps été identifiée comme l'une des faiblesses structurelles de l'Union économique et monétaire : les États membres partagent une même monnaie mais conservent l'essentiel des instruments budgétaires et fiscaux, tandis que le budget européen demeure limité par rapport aux budgets nationaux.

La crise des dettes souveraines a révélé les conséquences de cette architecture. Une monnaie commune rend les économies fortement interdépendantes, mais l'Union ne disposait pas initialement d'un véritable mécanisme central de stabilisation des chocs asymétriques. Les dispositifs créés dans l'urgence (Mécanisme européen de stabilité, interventions de la Banque centrale européenne, réformes de gouvernance et union bancaire) ont permis de renforcer l'architecture, mais sans transformer l'Union en fédération budgétaire.

La pandémie de Covid-19 a marqué une évolution plus substantielle avec NextGenerationEU. Pour financer le plan de relance, l'Union a accepté un recours massif à l'emprunt commun et la mobilisation de ressources à une échelle inédite. Federico Fabbrini considère que ce dispositif a constitué l'émergence d'une forme embryonnaire de capacité fiscale européenne, rompant partiellement avec l'architecture antérieure de l'Union économique et monétaire. Il souligne toutefois que cette capacité reste exceptionnelle et que son éventuelle pérennisation poserait nécessairement des questions constitutionnelles et démocratiques supplémentaires⁶.

D'autres travaux interprètent également NextGenerationEU comme une étape significative vers une forme de fédéralisation fiscale. Le mécanisme associe dette commune, transferts, ressources propres et objectifs européens, ce qui rapproche certains éléments de l'Union d'une architecture fédérale classique, même si le dispositif reste limité dans le temps et juridiquement encadré comme réponse exceptionnelle à la crise⁷.

L'argument fédéraliste est ici particulièrement cohérent : une monnaie commune durablement intégrée génère des besoins de stabilisation et d'investissement que des budgets nationaux séparés peuvent difficilement assumer seuls, surtout lorsque les chocs touchent de manière asymétrique les États membres. Une capacité budgétaire centrale permettrait théoriquement d'absorber certains de ces chocs, de financer des biens publics européens et de réduire la dépendance à des négociations intergouvernementales répétées.

Mais cette évolution soulève immédiatement une question politique. Un véritable budget fédéral suppose des ressources propres, une capacité d'endettement, des choix redistributifs et une autorité légitime pour décider de leur utilisation. Or la fiscalité est l'un des domaines dans lesquels le principe du consentement démocratique s'est historiquement construit le plus fortement. Une fédéralisation budgétaire ne peut donc être réduite à une amélioration technique de la gouvernance économique. Elle implique la constitution d'un niveau de responsabilité politique capable de justifier pourquoi certains citoyens ou territoires contribuent davantage et d'autres reçoivent davantage.

⁶ Fabbrini, F., 2022, *EU Fiscal Capacity: Legal Integration After Covid-19 and the War in Ukraine*, Oxford University Press, <https://academic.oup.com/book/44866>

⁷ Fabbrini, F., 2022, "Next Generation EU: Legal Structure and Constitutional Consequences", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 24, 45-66, <https://doi.org/10.1017/cel.2022.2>



La capacité fiscale illustre ainsi parfaitement l’ambivalence de la solution fédérale : elle répond à une faiblesse réelle, mais elle exige une communauté de décision plus intégrée que celle nécessaire à une simple coordination économique.

4. Défense et politique étrangère : là où le diagnostic fédéraliste paraît le plus stratégique

La défense constitue un autre domaine dans lequel l’argument de la fragmentation est particulièrement puissant. Les États européens maintiennent des armées, des politiques industrielles, des doctrines et des chaînes d’acquisition séparées. Cette organisation permet de préserver des choix souverains mais peut également entraîner des duplications, des lacunes capacitaires et des difficultés d’interopérabilité. Le retour de la guerre de haute intensité sur le continent a renforcé l’idée qu’une Europe disposant d’un marché de dimension continentale et d’un poids économique considérable ne peut durablement dépendre d’une juxtaposition de capacités nationales insuffisamment coordonnées.

Le Programme stratégique 2024-2029 du Conseil européen place désormais explicitement le renforcement de la préparation et des capacités de défense parmi les grandes priorités de l’Union, tout en soulignant la nécessité d’augmenter les dépenses et les investissements et de renforcer la coopération avec l’OTAN et les partenaires transatlantiques⁸.

Le diagnostic fédéraliste est alors difficile à ignorer : une politique de défense réellement commune pourrait, en théorie, réduire la fragmentation industrielle, mutualiser certains investissements, améliorer la planification, organiser un commandement plus cohérent et fournir un cadre stable pour les décisions stratégiques. Une politique étrangère soumise à des mécanismes de décision plus centralisés pourrait également accroître la crédibilité et la rapidité de la position européenne sur la scène internationale.

Le problème réside toutefois dans la nature même de ces politiques. Une défense ne se résume pas à l’achat d’équipements ou à l’optimisation de budgets. Elle implique la décision d’employer la force, d’accepter des risques humains et financiers et de définir des intérêts vitaux. Ces choix demeurent parmi les plus profondément liés à la légitimité nationale. Les cultures stratégiques européennes restent en outre différentes : le rapport à la Russie, aux États-Unis, à l’OTAN, à la dissuasion nucléaire ou à l’autonomie stratégique ne s’exprime pas de manière identique dans tous les États.

La fédéralisation peut résoudre une partie des problèmes de moyens sans supprimer automatiquement les divergences de préférences. Un commandement européen unifié n’a de sens que si les acteurs concernés disposent d’une conception suffisamment convergente de son usage. L’absence de moyens constitue donc un problème réel, mais elle n’est pas le seul obstacle à une défense pleinement fédérale.

Cette distinction conduit à une question déterminante : le déficit européen en matière de défense est-il principalement institutionnel ou politique ? S’il est institutionnel, la fédéralisation apporte une réponse directe. S’il résulte également de préférences stratégiques durablement différentes, une architecture plus flexible permettant à certains États de mutualiser des capacités peut être plus réaliste.

⁸ Conseil européen, 2024, Programme stratégique 2024-2029, <https://www.consilium.europa.eu/fr/european-council/strategic-agenda-2024-2029/>



5. La légitimité démocratique : le point de tension central

Toute fédération repose sur la possibilité de prendre des décisions contraignantes à la majorité. Cette caractéristique constitue simultanément sa principale force et son principal problème dans le contexte européen. Un système fédéral peut être beaucoup plus efficace qu'une organisation intergouvernementale, mais cette efficacité suppose que les membres acceptent d'être mis en minorité tout en continuant à considérer la décision comme légitime.

Fritz Scharpf a montré que l'Union doit être comprise comme un système politique mult niveau dans lequel la légitimité ne provient pas exclusivement du niveau européen. Les États restent essentiels à la production du consentement et à l'application des décisions, tandis que l'Union fonctionne largement comme un « gouvernement de gouvernements ». Pour Scharpf, le problème ne consiste donc pas uniquement à accroître les pouvoirs européens, mais à déterminer dans quelles conditions ces pouvoirs peuvent être légitimement exercés dans un espace politique où les mécanismes de représentation et d'identification restent profondément nationaux⁹.

Le fédéralisme apporte une réponse partielle à ce problème en proposant de renforcer les institutions directement représentatives. Une extension des pouvoirs du Parlement européen, un droit d'initiative législative, une relation plus directe entre élections européennes et choix de l'exécutif ou une responsabilité plus claire du gouvernement européen pourraient rendre les chaînes de décision plus lisibles. C'est précisément la logique qui inspire une partie des propositions du Parlement européen de 2023, qui prévoient une structure plus proche d'un système bicaméral, un Parlement renforcé et une Commission davantage assimilée à un exécutif politique¹⁰.

Mais l'existence d'institutions fédérales ne suffit pas à produire automatiquement une communauté politique fédérale. Le problème du demos européen demeure. Les élections européennes restent fortement structurées par les partis, les débats et les systèmes médiatiques nationaux. Les perceptions de la redistribution, de la sécurité ou de la fiscalité varient considérablement. Une majorité européenne peut juridiquement exister sans être perçue de la même manière qu'une majorité politique nationale, surtout lorsque la décision concerne des domaines fondamentaux.

La véritable question fédérale est donc moins de savoir si les institutions peuvent être démocratisées que de déterminer jusqu'où des sociétés nationales différentes sont prêtes à accepter une décision européenne majoritaire sur des questions pouvant engager durablement leurs intérêts. La capacité d'un système politique à produire une décision ne suffit pas : il doit aussi pouvoir produire le consentement à la défaite politique.

6. L'élargissement renforce simultanément l'argument fédéraliste et son principal obstacle

L'élargissement futur de l'Union constitue probablement le paradoxe le plus important pour le projet fédéral. Une Union comprenant plus de trente États sera mécaniquement plus difficile à gouverner si elle conserve les mêmes règles de décision. L'augmentation du nombre de

⁹ Scharpf, F. W., 2009, "Legitimacy in the Multilevel European Polity", *European Political Science Review*, 1(2), 173-204, <https://doi.org/10.1017/S1755773909000204>

¹⁰ Parlement européen, 2023, Future of the EU: Parliament's proposals to amend the Treaties, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20231117IPR12217/future-of-the-eu-parliament-s-proposals-to-amend-the-treaties>



membres multiplie les préférences, les coalitions possibles et les risques de blocage. Du point de vue de l'efficacité, l'élargissement plaide donc en faveur de procédures plus majoritaires et de mécanismes de décision plus intégrés.

Le Conseil européen reconnaît explicitement ce lien. Son Programme stratégique 2024-2029 affirme que l'élargissement fondé sur le mérite doit progresser parallèlement aux réformes internes nécessaires au fonctionnement de l'Union¹¹. Le Parlement européen va plus loin en proposant que la préparation de l'élargissement serve de justification à une réforme profonde des traités et de la gouvernance commune¹².

Mais l'élargissement produit simultanément l'effet inverse. Plus l'Union accueille de membres, plus elle devient diverse en termes économiques, historiques, géopolitiques et constitutionnels. L'intégration de l'Ukraine, de la Moldavie et des Balkans occidentaux accroîtrait encore la diversité des perceptions de la souveraineté, de la sécurité, de la redistribution et des alliances. Une Europe élargie peut donc avoir davantage besoin d'efficacité institutionnelle tout en étant politiquement moins susceptible d'accepter une uniformisation fédérale complète.

Ce paradoxe est central. Le fédéralisme offre une réponse théoriquement cohérente au problème de gouvernabilité posé par l'élargissement, mais l'élargissement rend précisément plus difficile la constitution de la communauté politique nécessaire à une fédération homogène.

La question devient alors celle de la compatibilité entre fédéralisme et différenciation. Une fédération pourrait théoriquement intégrer plusieurs niveaux de participation, comme le font certains systèmes fédéraux asymétriques. Mais plus les exceptions se multiplient, plus l'architecture fédérale se rapproche d'un modèle différencié. À l'inverse, une différenciation excessive peut produire une Europe trop complexe pour être gouvernable ou lisible démocratiquement. Le dilemme n'oppose donc pas simplement fédération et différenciation ; il porte sur le degré d'unité indispensable à la cohérence de l'ensemble.

¹¹ Conseil européen, 2024, Programme stratégique 2024-2029, <https://www.consilium.europa.eu/fr/european-council/strategic-agenda-2024-2029/>

¹² Parlement européen, 2023, Proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_EN.html



7. Le fédéralisme corrige-t-il nécessairement le déficit de capacité ?

Le cœur du débat peut désormais être formulé de manière plus précise. Le fédéralisme part d'un diagnostic souvent convaincant : l'Union souffre de fragmentation, de lenteurs décisionnelles, d'une capacité fiscale limitée et d'une dispersion des moyens stratégiques. Mais ces insuffisances n'ont pas toutes la même origine.

Certaines sont directement institutionnelles. Lorsque l'unanimité bloque une décision, la modification de la règle de vote peut effectivement augmenter la capacité d'action. Lorsque plusieurs États financent séparément des programmes industriels comparables sans coordination suffisante, une planification commune peut améliorer l'efficacité. Lorsque la stabilisation monétaire exige des ressources budgétaires, une capacité fiscale commune peut résoudre une partie du problème.

D'autres insuffisances sont toutefois politiques. L'absence de stratégie commune peut refléter une divergence réelle d'intérêts, et non seulement une mauvaise architecture. Les États ne perçoivent pas toujours les mêmes menaces, ne souhaitent pas les mêmes niveaux de redistribution et ne partagent pas nécessairement la même conception de l'autonomie stratégique ou de la politique étrangère. Une institution plus centralisée peut trancher ces désaccords, mais elle ne les fait pas disparaître.

La distinction est essentielle. Le fédéralisme est particulièrement adapté aux situations dans lesquelles les préférences fondamentales sont suffisamment convergentes mais les mécanismes institutionnels empêchent leur traduction en action. Il devient plus problématique lorsque la divergence porte sur la finalité elle-même.

Cette difficulté conduit à distinguer capacité collective et uniformité institutionnelle. Une capacité européenne commune peut être produite par plusieurs architectures : compétence exclusive de l'Union, politique partagée, coopération renforcée, agence commune, fonds européen ou coalition de capacités. Toutes ne nécessitent pas le même degré de fédéralisation.

La nécessité d'une action européenne plus forte ne détermine donc pas à elle seule la forme constitutionnelle de cette action.

8. Le contre-argument : la différenciation peut devenir aussi problématique que le fédéralisme

Cette conclusion ne doit toutefois pas conduire à considérer que la différenciation constitue par principe une solution plus simple. Une Union composée de multiples cercles de participation, de budgets distincts, de procédures spécifiques et de coalitions variables peut devenir institutionnellement illisible. Elle peut également créer une hiérarchie implicite entre États, accroître les difficultés de contrôle démocratique et rendre plus complexe l'identification de la responsabilité.

Le fédéralisme dispose ici d'un avantage réel : il simplifie théoriquement la chaîne de décision. Une compétence claire, un budget identifiable, une majorité politique et un exécutif responsable peuvent rendre le système plus compréhensible que des arrangements



intergouvernementaux multiples. Ce bénéfice est souvent sous-estimé dans les modèles de différenciation.

La critique fédéraliste de l'Europe à plusieurs vitesses est donc sérieuse. Une architecture trop fragmentée peut empêcher précisément l'émergence de la capacité qu'elle prétend favoriser. Si chaque domaine stratégique dispose d'une coalition différente, l'Union risque de perdre toute cohérence politique générale. La différenciation n'est viable que si elle repose sur un socle commun suffisamment fort et sur des règles stables permettant de savoir qui décide, qui finance, qui contrôle et qui répond politiquement des résultats.

Le débat ne peut donc pas être résumé par une opposition entre une fédération rigide et une différenciation souple. Les deux modèles comportent des risques. Le fédéralisme peut produire une centralisation politiquement insuffisamment légitimée ; la différenciation peut produire une fragmentation trop complexe pour être démocratiquement contrôlée.

Conclusion : Le fédéralisme identifie un problème réel sans imposer mécaniquement sa solution

Le fédéralisme européen dispose d'une force intellectuelle incontestable : il prend au sérieux le décalage entre le degré d'interdépendance atteint par l'Union et la capacité politique dont elle dispose pour gouverner cette interdépendance. La monnaie commune sans véritable capacité fiscale permanente, la politique étrangère fragmentée, l'organisation nationale des capacités militaires ou les blocages liés à l'unanimité constituent autant d'arguments en faveur d'une architecture plus intégrée.

Dans plusieurs domaines, les propositions fédéralistes apportent des réponses institutionnelles cohérentes. L'extension de la majorité qualifiée peut réduire certains blocages. Une capacité budgétaire commune peut fournir des instruments de stabilisation et d'investissement. Une politique de défense plus intégrée peut réduire les duplications et renforcer l'autonomie stratégique. Un Parlement européen plus puissant et un exécutif plus identifiable peuvent améliorer la responsabilité politique.

Mais aucune de ces améliorations fonctionnelles ne résout automatiquement la question du consentement. Une fédération n'est pas seulement une organisation efficace : elle est une communauté politique dans laquelle des décisions majoritaires contraignantes peuvent être acceptées dans des domaines fondamentaux. C'est sur ce point que le projet européen demeure incertain. Les sociétés européennes sont profondément interdépendantes, mais elles ne sont pas devenues homogènes dans leurs conceptions de la souveraineté, de la solidarité ou de la stratégie.

L'élargissement renforce encore cette tension. Une Union de plus de trente États aura probablement besoin d'une gouvernance plus efficace, mais elle sera également plus diverse. La réponse peut passer par certaines formes de fédéralisation, par une différenciation organisée ou par une combinaison des deux.

La conclusion est donc double. Le fédéralisme européen identifie correctement plusieurs déficits de capacité. Mais la nécessité d'une capacité commune accrue ne démontre pas, à elle seule, la nécessité d'une uniformité institutionnelle accrue.

Le véritable enjeu consiste à déterminer dans quels domaines une solution fédérale améliore effectivement la capacité et la légitimité, et dans quels domaines une intégration différenciée permettrait d'obtenir le même résultat avec un coût politique moindre.

