

# ZONE EURO ET DÉMOCRATIE(S) : UN DÉBAT EN TROMPE L'ŒIL

Yves Bertoncini | *directeur de Notre Europe – Institut Jacques Delors*

---

## RÉSUMÉ

Le débat sur la démocratie dans la zone euro se développe souvent sur des bases trompeuses, même si d'importants progrès peuvent encore être faits pour démocratiser la gouvernance de l'UEM. Il est donc nécessaire d'aller au-delà des apparences à partir de quatre séries d'analyses politiques.

**1. Les débats intenses suscités par la crise de la zone euro participent au caractère démocratique de la formation des décisions européennes, dont il faut mieux analyser les fondements** (voir pages 4 à 10). La critique du « déficit démocratique » de l'UEM réduit le plus souvent sa légitimité à l'impact négatif de ses actions (« *output legitimacy* »), en termes de popularité et d'efficacité. Cette critique occulte les très intenses débats que génère la crise de la zone euro, notamment fondés sur des clivages politiques entre Etats membres et entre peuples (« *input legitimacy* »).

**2. Les relations entre l'UEM et ses États membres correspondent à quatre régimes politiques dont l'impact est extrêmement variable** (voir pages 10 à 15) :

- Le « régime FMI », en vertu duquel les États membres ayant secouru leurs homologues réclament de peser sur leurs choix budgétaires, économiques et sociaux ;
- Le « régime ONU », qui s'applique au contrôle des excès budgétaires et des déséquilibres macro-économiques nationaux, sur la base d'une obligation de résultats mais non de moyens ;
- Le « régime hyper-OCDE », pour le suivi européen des politiques économiques et sociales nationales, en vertu duquel Bruxelles peut recommander, mais non commander ;
- Le « régime Banque mondiale », fondé sur le principe que, si l'UE apporte une aide financière à ses États membres, elle doit servir à la promotion de réformes structurelles.

**3. Trois grands types de pouvoirs sont exercés au sein de la zone euro, dans des conditions démocratiques différentes** (voir pages 15 à 21).

Ces pouvoirs sont ceux exercés par les « pompiers » pour la « gestion de crise » ; ceux conduisant les « architectes » à (re)définir l'organisation de la zone euro ; ceux permettant aux « maçons » d'adopter et d'exécuter les décisions relatives à son fonctionnement.

L'examen des conditions d'exercice de ces pouvoirs débouche sur un constat relativement nuancé quant à l'influence politique des acteurs en présence et aux failles démocratiques liées à leur intervention (notamment s'agissant de la BCE et du Conseil européen).

**4. Il faut consolider la dimension démocratique de la gouvernance de la zone euro** (voir pages 21 à 27), via :

- Un « Gouvernement de la zone euro » doté de visages et de moyens, au-delà des sommets de la zone euro (et par exemple d'un président à plein temps de l'Eurogroupe) ;
  - Un renforcement de la dimension parlementaire de la zone euro, via l'établissement d'une « sous-commission zone euro » au Parlement européen et d'une conférence interparlementaire de l'UEM.
  - Le recours à la procédure de coopération renforcée, susceptible d'améliorer l'ancrage politique et démocratique de la gouvernance de la zone euro.
-

## SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
<b>1. Au-delà de la légitimité par les résultats : une Union européenne ancrée dans les démocraties nationales</b>	<b>4</b>
1.1. « Déficit démocratique » ou déficit de popularité ?	5
1.2. « Déficit démocratique » ou déficit d'efficacité ?	7
1.3. Aux fondements des décisions de l'UE : clivage « peuples-élites » ou clivage « peuples-peuples » ?	8
<b>2. L'impact des réformes de la gouvernance de l'UEM sur les démocraties nationales : quatre régimes différents</b>	<b>9</b>
2.1. Le « régime Fonds Monétaire International » (pour le sauvetage des « pays sous programme »)	10
2.2. Le « régime ONU » (pour le contrôle des excès budgétaires nationaux et des déséquilibres macro-économiques excessifs)	11
2.3. Le « régime hyper-OCDE » (pour le suivi des politiques économiques et sociales des États membres)	12
2.4. Le « régime Banque mondiale » (pour promouvoir les réformes structurelles nationales)	13
<b>3. Pompiers, architectes et maçons : des équilibres institutionnels et politiques qui varient en fonction des pouvoirs exercés</b>	<b>15</b>
3.1. La gestion de crise et ses risques politiques : « nécessité fait loi » ?	15
3.2. L'adoption des grandes orientations de l'UEM : un équilibre politique instable	18
3.3. L'adoption et l'exécution des normes législatives – le charme discret de la méthode communautaire	20
<b>4. Une gouvernance efficace et légitime pour la zone euro : quel dispositif institutionnel ?</b>	<b>21</b>
4.1. Le « Gouvernement de la zone euro » : des visages et des moyens	22
4.2. La dimension parlementaire de la zone euro	24
4.3. De l'utilité de recourir à la coopération renforcée pour la zone euro	26
CONCLUSION	28
LISTE DES GRAPHIQUES, TABLEAUX ET ENCADRÉS	29

## INTRODUCTION

La crise de la zone euro a radicalisé la critique du « déficit démocratique » de l'Union européenne (UE), notamment en conférant un pouvoir jugé exorbitant à certains pays européens (symbolisé par le duo « Merkozy ») ou, plus encore, en attribuant un rôle décisif à l'aréopage d'experts désigné sous le vocable de « Troïka ». Cette « Troïka » est composée de fonctionnaires de la Banque Centrale Européenne et de la Direction générale « Economie et Finances » de la Commission européenne, ainsi que de représentants du Fonds Monétaire International. Ses experts n'interviennent certes que dans quelques pays de l'UE (Grèce, Irlande, Portugal et Chypre, ainsi qu'Espagne sur les enjeux bancaires). Ils n'auraient pu entrer en action sans que des « mémorandum d'accord » soient préalablement conclus entre les autorités politiques européennes et les autorités politiques nationales ayant sollicité une aide financière de leur part. La Troïka adresse régulièrement des rapports aux institutions européennes, appelées à évaluer si les progrès accomplis par les pays aidés sont satisfaisants et à donner leur accord de principe sur le déblocage de nouvelles tranches d'aide. Pour autant, les visites de la « Troïka » dans les « pays sous programme » sont régulièrement couvertes par des reportages illustrés par les photos d'experts en costume gris, dont les analyses et recommandations ont un impact considérable sur les pays concernés, sans qu'ils aient été élus pour exercer leurs missions<sup>1</sup>.

L'émergence de la « Troïka » semble faire écho aux dénonciations des « technocrates apatrides » que fustigea jadis le Général De Gaulle et nourrit logiquement la critique d'une construction européenne jugée insuffisamment démocratique. Cette critique est également alimentée par le renforcement récent des mécanismes européens de suivi des politiques budgétaires, économiques et sociales des États membres, via la réforme du Pacte de stabilité et l'adoption du « Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance » (TSCG). Sur ce registre, ce qui est mis en cause n'est d'ailleurs pas d'abord le caractère insuffisamment démocratique des décisions de l'UE, mais sa capacité à peser sur les choix collectifs opérés dans le cadre des démocraties nationales. La critique du « déficit démocratique » de l'UE porte aussi sur l'opacité dans laquelle des décisions cruciales peuvent être prises, notamment lors des réunions de l'« Eurogroupe », comme l'ont par exemple montré les atermoiements relatifs au sauvetage de Chypre.

Dans ce contexte, il semble utile de souligner à la fois que la construction européenne a été lancée sur la base d'une démarche empreinte de « despotisme éclairé »<sup>2</sup>; qu'elle a ensuite été largement démocratisée au fur et à mesure que les institutions communautaires ont acquis davantage de compétences et de pouvoirs; mais aussi que l'UE demeure caractérisée par des organes et mécanismes de décision qui tranchent avec les canons démocratiques classiques, et que symbolise par exemple, bien au-delà de la Troïka, l'indépendance statutaire de la BCE. Il semble dès lors d'autant plus nécessaire d'analyser de manière précise la dimension démocratique de la crise de la zone euro que le renforcement des critiques du « despotisme bruxellois » coexiste avec l'intensification sans précédent des débats publics auxquels cette crise donne lieu, partout dans l'UE. Le contraste est en effet saisissant entre l'idée d'une « Europe » qui agirait en étant « coupée des peuples » et le nombre impressionnant de votes parlementaires et d'élections nationales ayant placé les choix européens en leur centre, de manière absolument inédite<sup>3</sup>. Un tel contraste doit assurément inciter à aller au-delà des apparences et des réflexes pavloviens à l'œuvre vis-à-vis du fonctionnement de l'UE<sup>4</sup>.

À cet égard, Tommaso Padoa-Schioppa rappelait souvent qu'il convient d'appréhender le débat sur la démocratie du point de vue du *demos* (la participation des citoyens notamment), mais aussi du point de vue du *kratos*

1. Ce *Policy Paper* a bénéficié de la relecture attentive et des précieux conseils de Sofia Fernandes, Valentin Kreilinger et Antonio Vitorino : qu'ils en soient ici remerciés.

2. Sur ce sujet, voir Yves Bertoncini, *Europe, le temps des fils fondateurs*, Essai, Michalon, 2005.

3. Voir par exemple Renaud Dehousse, « L'Europe aux urnes. Les enseignements des élections italiennes en 2013 », *Policy Paper No. 92, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, mai 2013.

4. Dans cette perspective, voir Sylvie Goulard et Mario Monti, *De la démocratie en Europe, Voir plus loin*, Flammarion, 2012.

(l'étendue des compétences et des pouvoirs concernés)<sup>5</sup>. C'est encore plus essentiel quand on étudie la gouvernance de l'Union Economique et Monétaire (UEM), dont les évolutions récentes sont à l'origine d'une grande confusion autour de l'influence des autorités européennes sur les politiques et les choix nationaux et sur les conditions d'exercice de leur souveraineté par les États-membres. Dans cette perspective, on explorera ci-après les 4 principaux registres politiques à partir desquels il convient d'évaluer la dimension (plus ou moins) démocratique de la gestion de la crise de la zone euro :

- un registre philosophique : quelle légitimité pour l'UE et quelle articulation entre démocraties nationales et démocratie européenne ?
- un registre « constitutionnel » : dans quelle mesure l'UE exerce-t-elle des compétences économiques et monétaires restreignant la souveraineté de ses États membres ?
- un registre fonctionnel : les conditions démocratiques dans lesquels sont exercés les pouvoirs de l'UE ne varient-elles pas en fonction de la nature de ces pouvoirs ?
- un registre institutionnel : quels organes et mécanismes pour permettre aux citoyens et à leurs représentants de mieux exercer leurs pouvoirs ?

On pourra ainsi constater que, sur chacun de ces registres, le débat sur la démocratie dans la zone euro est souvent posé sur des bases partiellement trompeuses, tout en soulignant que d'importantes avancées démocratiques peuvent encore être faites en matière de gouvernance de l'UEM.

## 1. Au-delà de la légitimité par les résultats : une Union européenne ancrée dans les démocraties nationales

Le slogan « Bruxelles contre les peuples » est scandé de manière récurrente lors des manifestations suscitées par la crise actuelle dans nombre de pays européens. Même s'il est parfois accompagné de slogans pointant d'autres responsables, hors d'Europe (Wall Street et la finance mondiale) et en son sein (« Berlin » ou Angela Merkel), il témoigne que l'UE est à la fois considérée comme le lieu d'où proviennent les décisions contestées, parfois à raison et parfois à tort (*voir partie 2*), mais aussi et surtout qu'elle est perçue comme un acteur coupé des réalités démocratiques, voire populaires.

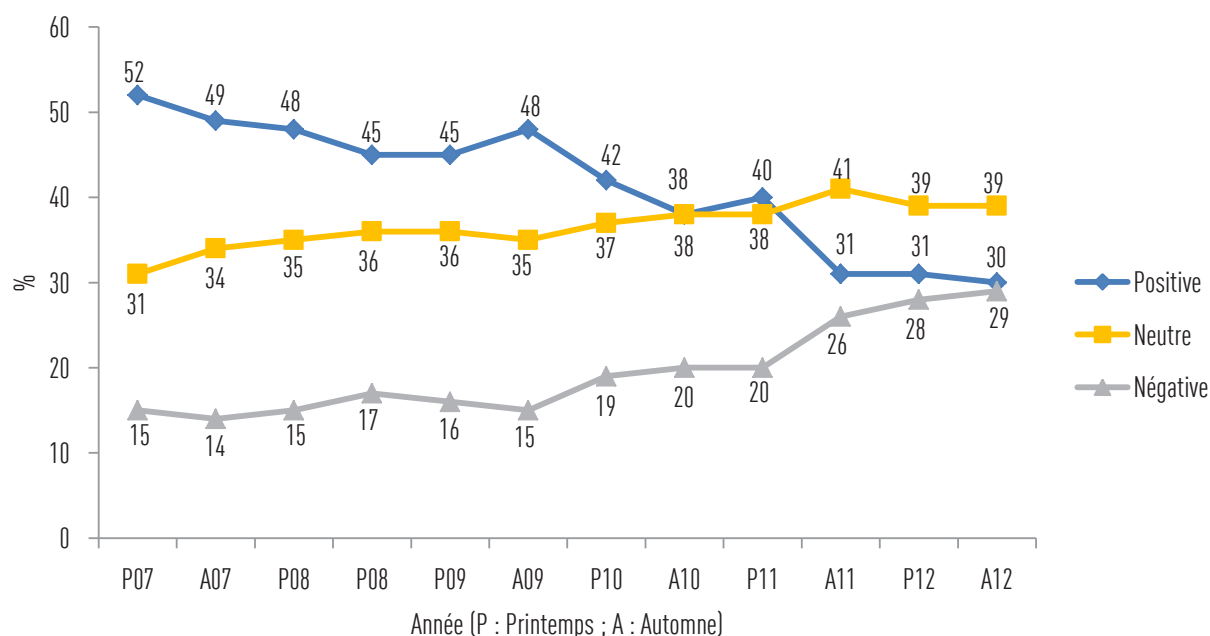
Une analyse plus attentive de la manière dont les décisions européennes sont prises depuis le début de la crise de la zone euro incite à souligner que l'utilisation de ce slogan procède au mieux d'une facilité de langage, au pire d'une erreur manifeste d'appréciation. L'équation « Bruxelles contre les peuples » apparaît en tout cas infiniment réductrice pour appréhender la dimension politique et démocratique des débats ponctuant les décisions adoptées dans le cadre de l'UEM. Tout se passe en effet comme si la critique du « déficit démocratique » de l'UE réduisait la discussion sur sa légitimité à l'impact plus ou moins positif de ses actions (« *output legitimacy* »), en termes de popularité comme en termes d'efficacité. Cette critique occulte une donnée politique majeure, à savoir que les très intenses débats que génère la crise de la zone euro participent comme rarement au caractère démocratique de la formation des décisions prises au niveau européen (« *input legitimacy* ») Elle fait même l'impasse sur le paradoxe découlant d'une telle crise, à savoir qu'elle a conduit à une forme de renforcement des fondements démocratiques de l'appartenance à la zone euro (« *inner legitimacy* ») – ce qui laisse naturellement entière la discussion sur le caractère insuffisamment démocratique de la gouvernance de cette zone.

5. Voir par exemple Tommaso Padoa-Schioppa, « *Demos et Kratos en Europe* », *Commentaire*, n°129, Printemps 2010.

## 1.1. « Déficit démocratique » ou déficit de popularité ?

L'UE est aujourd'hui beaucoup moins populaire auprès de ses citoyens qu'elle ne l'était en 2007, avant le début de la crise économique, sociale et politique qui la frappe. Ce constat brut ressort nettement des enquêtes d'opinion effectuées au cours de cette période, et qui montrent notamment que l'image de l'UE, la confiance qui lui est accordée et la direction qu'elle prend font l'objet d'évaluations en forte baisse auprès des citoyens de la majeure partie des pays européens<sup>6</sup> (voir Graphique 1). Une telle évolution n'est guère étonnante, dès lors que l'UE a notamment été conduite à agir aux côtés du FMI pour le sauvetage de plusieurs pays en difficulté, et qu'elle en a retiré une popularité comparable à celle dont jouit le FMI dans l'ensemble des pays où il est intervenu... Cette évolution négative a aussi été renforcée par l'image de division et d'indécision qu'a souvent renvoyée l'UE tout au long de cette crise. Elle est naturellement dommageable pour la construction européenne et le dynamisme de l'UE. Elle peut aussi inciter les autorités nationales et communautaires à modifier certaines de leurs orientations et décisions, afin de retrouver davantage de soutien populaire.

GRAPHIQUE 1 ► L'image de l'UE auprès des opinions publiques (2007-2012)



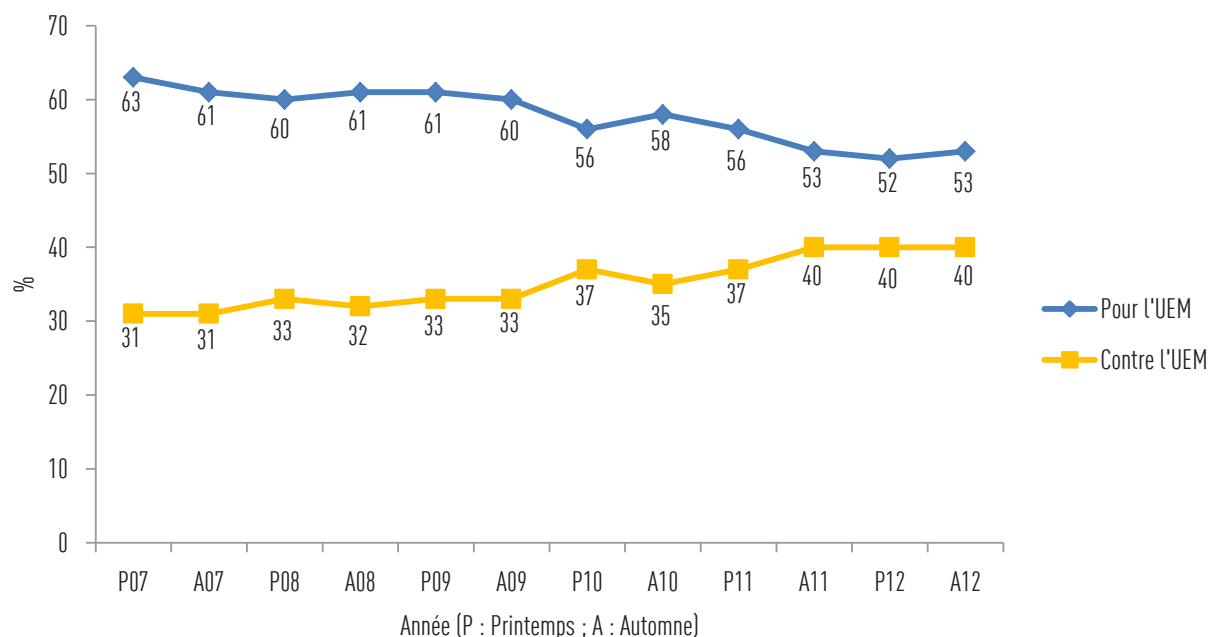
Source : Daniel Debomy, « L'UE non, l'euro oui ? Les opinions publiques européennes face à la crise (2007-2012) », Policy Paper N° 90, Notre Europe - Institut Jacques Delors, mars 2013.

De tels constats appellent cependant deux nuances substantielles pour qui souhaite évaluer dans quelle mesure une telle évolution participe d'un « déficit démocratique » de la gestion de crise de la zone euro et de l'UEM.

La première nuance découle d'une lecture plus attentive des enquêtes d'opinion et des élections qui se sont succédées depuis le début de la crise de la zone euro : toutes montrent que l'ancrage démocratique de l'UEM est probablement plus fort aujourd'hui qu'il ne l'était au moment de l'adoption du Traité de Maastricht. Peu d'opinions publiques ou d'électorats se sont montrés enthousiastes face aux efforts de solidarité ou aux efforts de réforme qu'il a fallu consentir pour garantir la pérennité de la zone euro. Mais aucune majorité ne s'est jamais dégagée, dans aucun pays, pour préférer les positions ou les partis appelant à ne pas prendre les décisions nécessaires au maintien de l'intégrité de l'union monétaire – bien au contraire : le pourcentage de soutien à l'union monétaire est très souvent largement supérieur à la majorité (voir Graphique 2).

6. Voir Daniel Debomy « L'UE non, l'euro oui ? Les opinions publiques européennes face à la crise (2007-2012) », Policy Paper n° 90, Notre Europe - Institut Jacques Delors, mars 2013.

GRAPHIQUE 2 ► Le soutien à l'appartenance à la zone euro (2007-2012)



Source : Daniel Debomy, « L'UE non, l'euro oui ? Les opinions publiques européennes face à la crise (2007-2012) », Policy Paper N° 90, Notre Europe - Institut Jacques Delors, mars 2013.

On peut certes souligner que d'un tel soutien procède de calculs froids et rationnels, et qu'il découle principalement d'une évaluation des conséquences négatives qu'aurait un hypothétique retour aux monnaies nationales. Pour autant, ce soutien majoritaire traduit le fait que les citoyens européens ont désormais pris conscience beaucoup plus concrètement des droits et devoirs inhérents à l'appartenance à la zone euro, fut-ce de manière douloureuse. À cet égard, la crise en cours constitue donc une « crise de validation » de l'union monétaire : elle a contribué à renforcer les fondements démocratiques de l'appartenance à la zone euro, et pas seulement à mettre en évidence la nécessité de démocratiser la gouvernance de cette zone (voir parties 3 et 4).

Plus substantielle, la deuxième nuance à l'équation déficit de popularité = « déficit démocratique » renvoie à ce qui fait le socle de la légitimité démocratique, et qui n'est pas réductible à l'évolution des enquêtes d'opinion. Dirait-on que Gerhard Schröder hier, ou François Hollande aujourd'hui, sont devenus illégitimes parce qu'ils ne sont plus populaires, et que les décisions qu'ils prennent ne sont plus démocratiques dans leurs fondements ? Ou que le fait que les décisions prises par l'UE ne soient pas populaires les transforme en décisions « non démocratiques » ? À l'évidence non, du point de vue des principes, ce qui n'exclut pas qu'on puisse mettre en cause le caractère insuffisamment démocratique des modalités de certaines prises de décisions (par exemple en cas d'absence de transparence - voir parties 3 et 4).

On peut d'ailleurs retourner ce raisonnement en l'appliquant à la BCE : le fait que ses interventions décisives pendant la crise aient plutôt contribué à améliorer son image en fait-elle une instance démocratique au sens propre du terme ? Là encore non, puisqu'elle demeure indépendante des États membres et que ses membres ne sont pas élus : c'est d'ailleurs précisément pour cette raison qu'on leur a confié la gestion de ce « bien public » qu'est l'euro, afin que le maniement de la politique monétaire soit soustrait aux tentations interventionnistes de court terme des responsables élus.

Au final, assimiler « déficit de popularité » et « déficit démocratique » semble participer d'une vision de la construction européenne empreinte de « despotisme éclairé », puisqu'elle renvoie à une UE qui devrait être légitimée par ses seuls résultats. Si un tel mode de légitimité est naturellement à l'œuvre, au niveau européen comme national, il a d'autant moins vocation à être considéré comme déterminant que la crise de la zone euro a suscité des débats d'une ampleur inédite dans la plupart des États membres, et qui contribuent

naturellement au caractère démocratique de la formation des décisions prises au niveau européen, fut-ce en affaiblissant leur efficacité.

## 1.2. « Déficit démocratique » ou déficit d'efficacité ?

La plupart des observateurs européens et internationaux ont à juste titre pointé la grande lenteur et les difficultés avec lesquelles les autorités nationales et communautaires sont parvenues à forger les compromis nécessaires pour faire face à la crise de la zone euro. « Trop peu, trop tard » est ainsi une formule qui a fait florès pour caractériser ce processus décisionnel souvent chaotique, parfois assortie de l'addendum « trop nombreux », visant à caractériser la cacophonie ayant accompagnée les décisions européennes. Par contraste, les interventions décisives de la Banque centrale européenne, dès l'été 2008 et tout au long de la crise, ont souvent été louées pour leur célérité et leur vigueur. Qui ne voit qu'un tel contraste est précisément le reflet du caractère démocratique de la gestion de crise dans la zone euro ?

Il est en effet relativement aisé pour une instance technocratique comme la BCE de prendre les décisions qu'imposent les circonstances, même si de telles décisions ont fait l'objet de débats feutrés au sein du Conseil des gouverneurs, et qu'elles ont même conduit à la démission du membre allemand du Directoire. La BCE se doit d'agir dans les limites imposées par les Traités européens, qui définissent son mandat de manière précise. Dans ce cadre-là, il lui a été possible d'innover afin de prendre des initiatives dites « non conventionnelles », que son Président et ses membres ont naturellement évoquées lors de leurs contacts avec les autorités nationales et européennes, mais pour lesquelles ils n'avaient nul besoin d'une approbation formelle, et encore moins d'un vote parlementaire.

À l'inverse, les chefs d'État et du Conseil européen sont tenus par le mandat qu'ils ont obtenu de leurs électeurs et, dans la perspective des prochaines élections, ils agissent en auscultant de manière récurrente, et parfois obsessionnelle, l'évolution de leurs opinions publiques. Ils se doivent par ailleurs de faire valider la majeure partie de leurs décisions européennes par leurs parlements, notamment lorsqu'il s'agit de débloquent les crédits nationaux prévus par les plans d'aide ou de faire voter les réformes promises en contrepartie. L'un des éléments les plus frappants de la crise de la zone euro est précisément que l'intensité du débat public entourant dans chaque pays les choix européens des autorités nationales n'a jamais été aussi vive. On ne compte plus les discussions, émissions, programmes, articles et reportages consacrés aux différentes dimensions de cette crise, ainsi qu'à la situation politique, économique et sociale des pays ayant choisi de partager l'euro. Pour imparfait qu'il soit, la confrontation démocratique entourant la crise de la zone euro a atteint une ampleur politique et géographique jamais connue jusqu'alors, fut-ce à l'occasion de quelques épisodes référendaires ponctuels.

Que de telles discussions prennent du temps et complexifient l'adoption des décisions des autorités nationales et européennes est incontestable. Qu'ils aient débouché sur des décisions jugées non satisfaisantes, par exemple en matière d'équilibre rigueur/croissance, est assez évident. La légitimité que l'UE tire des résultats de ses actions ne peut d'ailleurs qu'en souffrir, notamment dans les pays les plus frappés par la crise<sup>7</sup>. Mais, là encore, sauf à vouloir réduire l'analyse de la légitimité de l'UE à l'impact plus ou moins positif de ses actions, on ne peut que souligner que ces débats intenses participent au caractère démocratique de la formation des décisions prises au niveau européen, et donc s'efforcer de mieux analyser ce qu'ils révèlent.

7. Sur ces thèmes, voir par exemple Lorenzo Bini Smaghi, *Morire di austerità, Democrazie europee con le spalle al muro*, Le Edizioni del Mulino, 2013.



### 1.3. Aux fondements des décisions de l'UE : clivage « peuples-élites » ou clivage « peuples-peuples » ?

Bon nombre des réflexions sur la gouvernance de l'UEM, s'articulent autour de l'opposition classique « peuples-élites » – en écho à ceux qui ont ponctué les différentes étapes de la construction européenne. Une telle réplique est assez logique, dès lors que la plupart des enquêtes électorales ou sociologiques confirme que l'une des variables les plus éclairantes pour déterminer le niveau d'attachement à l'UE est le niveau de diplôme<sup>8</sup>. Invoquer de manière pavlovienne un tel clivage pour caractériser la crise de la zone euro semble cependant extrêmement réducteur, et même trompeur. Au moins trois autres clivages explicatifs semblent en effet opérants pour éclairer la gestion de cette crise, tous peu ou prou articulés autour de la dialectique « solidarité – contrôle » à l'œuvre au niveau européen.

Ainsi les antagonismes et tensions entre les États membres ont-ils souvent été évoqués, en particulier lors des réunions successives du Conseil européen et des sommets de la zone euro consacrés à la résolution de la crise : ils ont d'ailleurs fait l'objet d'une couverture médiatique massive. Ces tensions opposent schématiquement les États ayant dû faire preuve de solidarité et les États qui en ont bénéficié en échange de réformes drastiques ; elles opposent plus schématiquement encore le Nord et le Sud, même s'il y a des pays solidaires au Sud – par exemple l'Italie – et des pays aidés au Nord – telle l'Irlande. Il est important de souligner que ces tensions s'expriment dans un cadre démocratique. L'ensemble des gouvernements ayant dû engager des aides pour sauver d'autres États membres l'ont fait à l'issue de votes de leurs parlements nationaux, à la suite de discussions souvent vives, qui ont par exemple conduit à la chute du Premier Ministre slovaque. Les pays aidés ayant dû engager des baisses de dépenses, des hausses d'impôts ou des réformes structurelles d'ampleur l'ont également tous fait via des votes de leurs parlements, et souvent à la suite d'élections législatives dans lesquelles les enjeux européens ont occupé une place centrale. Les « pays sous programme » (Grèce, Irlande, Portugal et Chypre) ont naturellement été fortement incités à adopter des réformes drastiques, puisqu'ils se sont placés dans une situation de débiteurs vis-à-vis d'une UE (et d'une Troïka) devenue son créancier. Une telle situation est naturellement problématique du point de vue du rapport entre États-membres, puisqu'elle rompt avec le principe d'égalité formelle en vigueur au sein de l'UE. Mais il semble très excessif de prétendre qu'elle ne reflète pas des choix démocratiques du point de vue du rapport qu'entretiennent les citoyens européens avec chacun de leurs États.

Plus importante, la deuxième catégorie de clivages qui ont émergés avec la crise de la zone euro concerne directement les peuples d'Europe. Ces clivages reflètent l'hétérogénéité des intérêts et perceptions des citoyens des États membres et sont naturels dans une UE dont les peuples sont « unis dans la diversité ». Ils ont été avivés par la crise et se sont principalement cristallisés autour des débats solidarité/réformes et austérité/croissance. De tels clivages sont très dommageables, voire dangereux pour la cohésion de l'UE, quand ils reposent sur des stéréotypes absurdes (Grecs = fainéants ; Allemands = nazis, etc.), stéréotypes qui sont d'ailleurs souvent véhiculés par les élites autant que par les peuples. Mais il serait réducteur de ne pas considérer qu'ils expliquent bon nombre de décisions, bonnes ou mauvaises, des autorités de l'UEM, y compris dans le récent débat sur le plan de sauvetage de Chypre. Leur pouvoir explicatif est en tout cas beaucoup plus fort que celui du trop commode clivage « Bruxelles contre les peuples ». Ces décisions européennes ont en réalité été façonnées par la prise en compte des positions exprimées par les citoyens des pays de l'UEM, parfois fortement divisés sur la marche à suivre, aussi bien au sein du même pays qu'entre les pays. Et l'image d'une « Europe de Bruxelles » détachée de toute attache citoyenne et qui irait s'en prendre successivement à l'ensemble des peuples européens procède d'un réflexe idéologique plus que d'un examen un tant soi peu attentif des réalités politiques. L'équation à l'œuvre dans le contexte de crise actuelle n'est pas « Bruxelles contre les peuples » en effet, mais plutôt « le peuple allemand contre le peuple grec » et d'autres variations sur le même registre, pour le meilleur et pour le pire. Cette équation demeure structurante même lorsque l'exercice d'une forme de « leadership » a dans quelques cas amené des chefs d'État et de gouvernement à prendre ou à assumer des

8. Voir par exemple Pascal Perrineau, *La Politique en France et en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, Références, 2007.



décisions contestées par une majorité de leurs citoyens, par exemple en Allemagne. Cela ne confère d'ailleurs pas à ces décisions un caractère anti-démocratique, dès lors qu'elles ont été prises pas des Premiers ministres ou Présidents tout à fait légitimes pour le faire.

Plus timide, l'émergence de clivages plus marqués entre les partis politiques européens constitue la troisième alternative au clivage « peuples-élites » traditionnellement appliqué à la construction européenne. De tels clivages structurent en effet partiellement la gouvernance de la zone euro. Il est en effet notable que la domination des représentants du PPE au Conseil européen, à la Commission et au Parlement européen ne peut qu'influer sur la teneur des orientations et des décisions qu'adoptent les autorités européennes. Angela Merkel n'a ainsi pas hésité à affiché clairement son soutien à Nicolas Sarkozy, en indiquant que les affaires européennes n'étaient pas des affaires étrangères et qu'il était logique qu'elles soient appréhendées en fonction des affinités partisans. Depuis qu'il a été élu Président de la République française, François Hollande semble lui aussi avoir parfois la tentation de souligner l'importance de ces divergences partisans, même s'il privilégie comme la plupart des autres « leaders » les relations diplomatiques entre États membres. Les clivages partisans ont cependant vocation à être davantage invoqués dans la perspective des élections européennes de mai 2014, qui donneront lieu à une confrontation démocratique entre des forces politiques aussi diverses que le PPE, le PSE, les Libéraux, les Verts, la « Gauche Unie » et d'autres forces partisans. L'affirmation de ces clivages partisans pourra ainsi utilement souligner que le débat sur la gouvernance de l'UEM est plus ouvert qu'il n'y paraît, même si les décisions finales reflètent bien sûr le poids électoral respectif des forces politiques en présence. De quoi rappeler au passage que se ranger parmi les contempteurs de telles décisions ne devrait pas non plus conduire à les qualifier d'« anti-démocratiques », mais plutôt à se mobiliser pour inverser les rapports de force en vigueur à l'occasion des élections européennes et nationales – tout en admettant ensuite le verdict des urnes.

Le fait de fortement nuancer la portée des critiques qualifiant d'« anti-démocratiques » les décisions prises lors de la crise de la zone euro ne doit naturellement pas conduire à nier l'existence d'une forme de « déficit démocratique » quant à la manière dont ses décisions sont prises. En résumant d'une formule, on pourrait dire que, si la crise de la zone euro a plutôt renforcé les fondements démocratiques de l'appartenance à l'union monétaire européenne, elle a aussi mis en évidence le caractère insuffisamment démocratique de la gouvernance de la zone euro. Il importe dès lors d'appréhender l'évolution de cette « gouvernance » dans toutes ses composantes, en distinguant le registre des compétences (*partie 2*), celui des pouvoirs (*partie 3*) et enfin celui des mécanismes politiques et institutionnels à l'œuvre (*partie 4*). C'est sur la base de cette analyse combinée qu'on peut le mieux mesurer l'ampleur du « déficit démocratique » lié à la gouvernance de la zone euro, et donc porter un regard à la fois lucide et constructif sur les remèdes qu'il convient de lui apporter.

## 2. L'impact des réformes de la gouvernance de l'UEM sur les démocraties nationales : quatre régimes différents

Le mythe politique selon lequel 80 % des lois nationales seraient d'origine communautaire a désormais fait l'objet d'études étayées<sup>9</sup>, démontrant combien la réalité est nettement moins substantielle. Il convient aujourd'hui d'apporter une attention comparable à la nature et à la portée des compétences exercées par les institutions européennes dans le cadre de l'UEM, sans valider comme par réflexe l'idée selon laquelle « Bruxelles décide de tout ».

Parce qu'elle est notamment une crise des dettes souveraines, la crise de la zone euro est en effet aussi une « crise de la souveraineté », qui a conduit à modifier la répartition des compétences entre l'UE et ses États

9. Voir par exemple Yves Bertoncini, « La législation nationale d'origine communautaire : briser le mythe des 80 % », *Bref N° 13, Notre Europe*, mai 2009 et Sylvain Brouard, Olivier Costa et Thomas König (eds), *The Europeanization of domestic legislatures, Studies in public choices*, NY Springer, 2012.

membres. Cette crise a ainsi conduit certains de ces États à prêter assistance à ceux dont les dettes, privées ou publiques, étaient devenues excessives, en contrepartie d'un renforcement du contrôle de l'UE sur les politiques budgétaires et économiques nationales. Dans ce contexte, la succession des « *memorandums d'accord* », « packs » et « pactes » semble cependant avoir engendré un système politique reposant sur des responsabilités mal définies, alors que les traités de l'UE s'appuient plus classiquement sur le principe de subsidiarité.

Même si une certaine complexité est inévitable pour faire agir des États membres « unis dans la diversité », il est urgent, du point de vue politique, d'établir jusqu'à quel point les réformes de la gouvernance de l'UEM ont réellement restreint le champ des souverainetés et des démocraties nationales. Il s'agit notamment de mettre en débat l'idée selon laquelle « Bruxelles » gouverne les États membres sans légitimité pour le faire, alors que ce n'est, dans l'ensemble, pas le cas. Dans cette perspective, il est éclairant d'analyser plus précisément la nature des différentes compétences exercées par l'UE dans le cadre de la nouvelle gouvernance de l'UEM au regard de ceux qu'exercent des organisations internationales. Si on laisse de côté les compétences exercées dans le cadre de « l'union bancaire », qui concernent plus directement des acteurs économiques (voir Encadré n° 1), il ressort de cet examen que les relations entre l'UE et ses États membres correspondent à quatre régimes politiques différents, dont l'impact sur les souverainetés nationales ou populaires est d'une portée extrêmement variable (voir Tableau 1), y compris d'un point de vue géographique et temporel (voir Tableau 2).

**TABEAU 1** ► Le mode d'exercice des compétences au sein de l'UEM

FINALITÉ	OUTILS	MOT CLÉ	ACTEURS EUROPÉENS	ACTEURS COMPARABLES
Sauvetage	Mémorandum d'accord MES	Condition	Commission / BCE Conseil européen	FMI
Prévention/correction des excès budgétaires et des déséquilibres macro-économiques	Pacte de stabilité TSCG	Sanction	Commission Conseil	ONU
Surveillance des politiques économiques et sociales	Europe 2020 Pacte euro + TSCG	Incitation politique	Commission Conseil	OCDE
Aide aux réformes structurelles	Fonds d'aide aux réformes	Incitation financière	Commission Conseil	Banque mondiale

## 2.1. Le « régime Fonds Monétaire International » (pour le sauvetage des « pays sous programme »)

À la fois brutal et inédit, le « régime FMI » a profondément modifié les relations de pouvoir qu'entretiennent l'UE et quelques « pays sous-programme »<sup>10</sup>, au point qu'il semble parfois affecter la perception politique de l'ensemble des interventions européennes.

Ces nouvelles relations ont été établies parce que ces pays ont *de facto* perdu une partie de leur souveraineté, en raison de leur incapacité à se financer sur les marchés financiers à un prix acceptable – or, « la souveraineté s'arrête là où cesse la solvabilité », comme l'a notamment rappelé le rapport du groupe Tommaso Padoa-Schioppa<sup>11</sup>. Elles se fondent sur une dialectique solidarité/contrôle en vertu de laquelle les États membres ayant accepté de secourir financièrement leurs homologues réclament en contrepartie de pouvoir peser sur leur solvabilité à moyen terme, et donc sur les choix budgétaires, économiques et sociaux immédiats.

10. Rappelons pour mémoire que quelques pays hors zone euro (Hongrie, Lettonie, Roumanie) ont également d'une aide conjointe de l'UE et du FMI en raison des difficultés de leurs balances des paiements.

11. Voir Henrik Enderlein et alii, « Parachever l'euro. Feuille de route vers une union budgétaire en Europe », Préface de Jacques Delors et Helmut Schmidt, *Études & Rapports n° 92, Notre Europe*, juin 2012.

De telles relations reposent toujours sur l'expression de choix démocratiques, notamment parce que les plans de sauvetage et de réformes sont, en bonne logique, votés par les parlements nationaux – et parfois rejetés, comme ce fut le cas à Chypre. Dans ce régime, la souveraineté des pays bénéficiaires de l'aide extérieure est toutefois restreinte et les représentants de la Troïka et du Conseil européen peuvent combiner obligations de résultats et obligations de moyens, en exigeant des engagements extrêmement précis et importants en compensation des prêts qu'ils accordent : tel un banquier face à des débiteurs en difficulté, l'UE peut donc temporairement commander, pour le meilleur et pour le pire. Il est utile de souligner que ce régime n'est que temporaire ; également utile de rappeler qu'il ne concerne, en tout cas à ce stade, que 4 des 17 pays de la zone euro (en Espagne, seul le secteur bancaire est concerné), ce qui le distingue clairement des autres régimes décrits ci-après (voir Tableau 2).

Hors nouvelle nécessité de sauvetage, un tel contrôle européen sur les choix budgétaires, économiques et sociaux opérés au niveau national ne semble pouvoir être élargi que dans l'hypothèse où tout ou partie des États membres s'engageait dans la mutualisation de leurs dettes nationales. Cette mutualisation pourrait porter sur les stocks de dette accumulés au-delà du seuil de 60 % du PIB (c'est l'option du « Fonds d'amortissement de la dette » proposée par le Conseil des 5 sages allemands<sup>12</sup>) ; elle pourrait aussi porter sur le flux d'émission de nouvelles dettes, avec des maturités courte (dans le cadre d'« Eurobills ») ou longue (via des « Eurobonds »). Cette forme d'« intégration solidaire » conduirait nécessairement à appliquer le principe selon lequel « qui paie contrôle », fut-ce de manière graduelle : le contrôle conjoint exercé par les États européens ayant décidé de mutualiser leur dette serait par exemple minimal si cette mutualisation représente des montants inférieurs à 10 % du PIB, puis renforcé au fur et à mesure qu'on approche du seuil des 60 % du PIB<sup>13</sup>. Dans tous les cas, une telle mutualisation conduirait à l'émergence d'un contrôle européen sur les choix budgétaires, économiques et sociaux nationaux beaucoup plus fort que celui qui est exercé jusqu'alors, sur la base de régimes de type « ONU » et « Hyper-OCDE ».

## 2.2. Le « régime ONU » (pour le contrôle des excès budgétaires nationaux et des déséquilibres macro-économiques excessifs)

Le « régime ONU » s'applique au contrôle des excès budgétaires (et non des budgets) et des déséquilibres macro-économiques nationaux. Il repose sur l'engagement des États membres à ne pas franchir certaines limites budgétaires, au risque de menacer la stabilité de l'ensemble de la communauté (comme la crise en cours l'a rappelé).

Les États membres sont ainsi principalement tenus de maintenir leur déficit courant sous la barre des 3 % de leur PIB et leur déficit structurel sous le seuil de 0,5 % de leur PIB. Dès lors qu'ils respectent ces limites, ils peuvent agir en toute liberté : l'UE n'intervient pas dans leurs choix budgétaires, économiques et sociaux. Mais ils peuvent tous être placés sous surveillance s'ils approchent de ou dépassent ces limites, en écho aux dispositions du chapitre 6 de la charte des Nations unies (relative au règlement pacifique des différends). Si leurs excès persistent, les pays de la zone euro peuvent théoriquement faire l'objet d'une approche coercitive (l'équivalent du chapitre 7 de la charte, qui prévoit le recours à la force), reposant sur de possibles sanctions financières, dont décide le Conseil des ministres sur proposition de la Commission.

### “ UNE OBLIGATION DE RÉSULTATS, NON DE MOYENS ”

Dans tous les cas, les États membres sont confrontés à une obligation de résultats (repasser sous la limite) mais non à une obligation de moyens : il leur appartient de définir comment y parvenir et de respecter ou non les recommandations détaillées de l'UE. En filant la métaphore automobile, on pourrait dire que les États membres sont naturellement libres de choisir la puissance de leur véhicule (leur niveau de dépenses publiques), les options qu'ils souhaitent privilégier (c'est-à-dire la répartition de ces dépenses). Mais aussi

12. Voir German Council of Economic Experts, « After the Euro Area Summit : time to implement long-term solutions » *Special Report*, July 2012

13. Voir Henrik Enderlein, *op.cit.*

qu'ils doivent veiller à éviter les excès de vitesse ou sorties de route qui mettraient en péril les autres automobilistes, et contre lesquels ont été mis en place des radars et des glissières de sécurité.

Les réformes introduites par le *Six-Pack*, le *Two-Pack* et le « TSCG » n'ont pas fondamentalement modifié ce mode de relations - le Conseil constitutionnel français a par exemple constaté que le « TSCG » ne modifie pas les « conditions essentielles d'exercice de la souveraineté ». Le *Six-Pack* a notamment facilité l'adoption éventuelle de sanctions, puisque les propositions de la Commission seront adoptées par le Conseil sauf si une majorité qualifiée d'États membres s'y oppose, alors qu'il fallait jusqu'ici qu'une majorité qualifiée les approuve. Le *Two-Pack* a renforcé le suivi « en amont » des choix budgétaires (c'est-à-dire avant l'approbation des budgets nationaux), sans pouvoir de contrainte de la part de l'UE. Enfin le TSCG a conduit à intégrer un certain nombre d'éléments déjà existants au niveau communautaire dans les ordres juridiques nationaux, notamment l'objectif d'un déficit structurel limité à 0,5 % du PIB.

Au même titre que la réforme du pacte de stabilité, l'adoption du TSCG a aussi conduit à élargir le champ du suivi opéré par l'UE sur la conduite des politiques économiques et sociales nationales à l'examen des déséquilibres macro-économiques internes ou externes affectant les États membres<sup>14</sup>. Cette utile extension du suivi européen<sup>15</sup> s'est accompagnée de la mise en place de mécanismes de sanctions comparables à ceux qui existent depuis 1997 afin de prévenir et corriger les excès budgétaires. 11 indicateurs économiques et sociaux ont en effet été retenus<sup>16</sup>, vis-à-vis desquels les États membres se sont engagés à s'efforcer de demeurer dans certaines limites (à préciser). Sur cette base, la Commission et le Conseil ont désormais la possibilité de sanctionner un État membre qui s'écarterait des objectifs prévus pour au moins 3 de ces 11 indicateurs, et donc de corriger les « déséquilibres macro-économiques excessifs » détectés par l'UE. La marge d'appréciation entourant l'adoption de telles sanctions paraît cependant relativement plus large que celle qui prévaut pour le contrôle du respect du seuil de 3 % du PIB en matière de déficit public. La philosophie fondatrice de ces deux types de contrôle est en tous identique : les États membres peuvent théoriquement être sanctionnés s'ils outrepassent certaines limites, mais ils demeurent pleinement autonomes s'ils agissent au sein du cadre qu'ils ont accepté de fixer en commun.

### 2.3. Le « régime hyper-OCDE » (pour le suivi des politiques économiques et sociales des États membres)

Le « régime hyper-OCDE » concerne les relations établies entre l'UE et ses États membres pour le suivi des politiques économiques et sociales nationales, et donc des fameuses « réformes structurelles ».

Ces relations reposent sur l'analyse conjointe des principaux défis économiques et sociaux qu'affrontent les pays de l'UE et sur la définition d'objectifs communs, en particulier dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 ». Elles se fondent également sur une combinaison d'incitations politiques (recommandations, contrôle et pressions mutuelles) entre États membres. Cette pression politique est bien supérieure à celle qu'exerce l'OCDE, où il est d'ailleurs assez rare de voir les chefs d'État et de gouvernement. Elle est même appelée à se renforcer dans le cadre du « semestre européen », afin d'éviter des divergences structurelles majeures entre les économies de la zone euro. Elle n'a cependant aucun effet contraignant sur les choix politiques domestiques des États membres, y compris après la conclusion du Pacte euro + et du TSCG<sup>17</sup>. L'objectif parfaitement louable de consacrer 3 % du PIB aux dépenses de R&D ne doit ainsi pas être confondu avec la limite des 3 % de PIB fixée pour le déficit public : l'UE est compétente pour demander des efforts à ses États membres dans les deux cas, mais elle

14. Voir le Règlement UE n°1176/2011 « sur la prévention et la correction des déséquilibres macro-économiques » et le Règlement n°1174/2011 « établissant les mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macro-économiques excessifs dans la zone euro ».

15. Des pays exemplaires en matière de finances publiques, comme l'Espagne ou l'Irlande, étaient en réalité dans une situation périlleuse, que les nouveaux indicateurs de suivi doivent permettre de mieux détecter.

16. Ces 11 indicateurs portent, pour les « déséquilibres internes », sur l'endettement public et privé, sur l'évolution des marchés financiers et des marchés d'actifs, sur l'évolution du flux de crédit dans le secteur privé et sur l'évolution du chômage. Pour les « déséquilibres externes » sur l'évolution de la balance courante des États membres, sur les taux de change réels effectifs, sur les parts de marché à l'exportation, sur l'évolution des prix et des coûts et sur la compétitivité hors prix.

17. Sur ce sujet, voir António Vitorino, « Le TSCG : beaucoup de bruit pour rien ? », *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, février 2012.

ne détient des pouvoirs de sanctions que dans le second. D'où d'ailleurs la tentation européenne de lier contrôle des excès budgétaires et suivi des réformes structurelles, même si ces deux exercices renvoient à des pouvoirs distincts. En matière de réformes structurelles, l'UE peut donc recommander, mais non commander.

**“ L'UE PEUT RECOMMANDER, MAIS NON COMMANDER ”**

Dans ce contexte, il est utile de rappeler avec Jacques Delors que la coopération entre États est le « chaînon manquant » au sein de l'UEM, et que c'est via une telle coopération, et non en usant de la coercition, que l'on pourrait renforcer de manière plus efficace et plus légitime la coordination des politiques économiques et sociales nationales et plus largement la lutte contre les déséquilibres de compétitivité incompatibles avec une zone monétaire unique. C'est parce que c'est leur intérêt bien compris que les États membres doivent d'ailleurs se convaincre de la nécessité de discuter en amont de leurs principaux arbitrages économiques et sociaux, simplement parce que ces arbitrages ont une influence directe sur leurs situations réciproques, et non parce qu'ils y sont poussés par une quelconque « contrainte bruxelloise ». Le document récemment produit par les autorités allemandes et françaises<sup>18</sup> semble indiquer que l'intérêt d'une telle coopération est mieux perçu face à une crise qui a rappelé l'interdépendance entre économies de la zone euro et les externalités positives et négatives qui en découlent : il aborde une vaste série d'enjeux, comme le régime des retraites ou le salaire minimum, qu'il serait peut-être plus délicat d'aborder dans un cadre communautaire. Un tel esprit de coopération semble également avoir progressé sur des enjeux aussi essentiels que la lutte contre l'évasion fiscale, dès lors que les États semblent avoir pris conscience de l'ampleur des ressources qui leur échappent en raison du manque de coordination entre leurs différentes législations. C'est par la voie d'un renforcement de coopérations de ce type qu'une approche européenne pourra le plus aisément être développée en matière de réformes structurelles nationales – sauf à ce que les impulsions européennes en la matière soient assorties d'incitations non plus seulement politiques, mais financières.

## 2.4. Le « régime Banque mondiale » (pour promouvoir les réformes structurelles nationales)

Le « régime Banque mondiale » est fondé sur le principe que, si l'UE apporte une aide financière à ses États membres, cette aide doit servir à la promotion de réformes structurelles au niveau national.

L'émergence de ce modèle découle directement des résultats mitigés des relations de type « hyper-OCDE » et reflète une transition des mesures d'incitation politique vers des mesures d'incitation financière, présumées plus efficaces car plus légitimes. La proposition européenne d'instaurer un nouvel « instrument financier pour la convergence et les réformes structurelles » illustre cette évolution, tout comme les tentatives répétées d'imposer une plus grande conditionnalité macroéconomique en contrepartie de l'accès aux fonds structurels européens.

La création d'un « Fonds d'aide aux réformes structurelles », qui ferait office de « Super fonds de cohésion » pour la zone euro, donnerait ainsi davantage d'influence politique aux institutions européennes sur la conduite des politiques économiques et sociales nationales. Son utilisation pourrait soit reposer sur la conclusion d'« arrangements contractuels spécifiques » entre les États membres concernés et les autorités européennes, tels qu'évoqués par le Rapport des 4 président. Elle pourrait aussi et de préférence reposer sur la définition d'objectifs communs qui donneraient lieu au versement quasi automatique d'une aide financière européenne aux États qui font des efforts pour les atteindre, de manière à ne pas reproduire un schéma bilatéral aussi intrusif que celui en vigueur dans les « pays sous programme »<sup>19</sup>.

Un « Fonds de stabilisation cyclique » visant à lisser les effets de la conjoncture pourrait aussi être financé par les États membres de la zone euro, le cas échéant sur la base d'une logique assurantielle et de critères

18. « La France et l'Allemagne ensemble pour renforcer l'Europe de la stabilité et de la croissance », Présidence de la République française, Chancellerie de la République fédérale d'Allemagne, mai 2013.

19. Sur ce sujet, voir Jean-Pisani Ferry, « Distressed Europe should not be bribed to reform », *Financial Times*, 5 février 2013.

permettant un relatif équilibre entre États membres<sup>20</sup>. La création de ce Fonds permettrait elle aussi aux États membres participants d'exercer une influence plus grande sur la définition de leurs choix économiques et sociaux, dès lors qu'ils seraient tous parties prenantes de ses recettes et de ses dépenses. Une telle approche plus « intrusive » est également susceptible de se développer dans le cadre des initiatives européennes visant à combattre le chômage des jeunes, dès lors que les États financeurs s'efforceront probablement d'assortir leur aide de demande de contreparties, notamment en termes de pratiques à privilégier pour la formation et l'entrée sur le marché du travail. Dans tous les cas, c'est parce que le suivi des réformes structurelles opéré au niveau européen sera assorti d'incitations financières qu'il est susceptible d'avoir davantage d'impact que les seules incitations financières formulées jusqu'ici.

#### ENCADRÉ 1 ► Le régime « AIEA » (pour la supervision des banques)

Mis les rails lors du Conseil européen de juin 2012, le projet d'« union bancaire » procède de l'application au secteur financier de la dialectique solidarité/contrôle à l'œuvre depuis le début de la crise de la zone euro. Dès lors que l'aide aux banques en difficulté sera de nature européenne (via le Mécanisme européen de stabilité), il est logique que le contrôle de ces banques soit également européen (via l'implication de la BCE), en vertu du principe « qui paie contrôle ». Un tel « saut fédéral » est appelé à déboucher sur la mise en place d'un « mécanisme unique supervision » placé sous l'égide de la BCE, qui aura le pouvoir de contrôler l'ensemble des banques de la zone euro : elle exercera un contrôle direct des banques dites « systémiques » et aura un droit d'évocation pour le contrôle des autres banques, assuré au quotidien par les organes nationaux de contrôle bancaire.

Ce mode de supervision correspond peu ou prou à celui établi dans le cadre de « l'Agence Internationale de l'Énergie atomique » ou d'autres « organismes de vérification » du même type<sup>21</sup>. Il s'agit à chaque fois pour les États de développer une stratégie commune vis-à-vis d'acteurs économiques (les banques, les centrales nucléaires etc.) dont les éventuelles défaillances (faillite bancaire ou accident nucléaire) auraient des conséquences dommageables bien au-delà des frontières nationales.

Sur cette base, il s'agit non seulement d'adopter des normes communes pour garantir la stabilité/sécurité des secteurs concernés, mais aussi de confier le contrôle des acteurs qui y opèrent à une instance indépendante, au sein de laquelle les représentants de chaque des États sont représentés, et qui est habilitée à procéder à des vérifications et à infliger des sanctions aux acteurs défaillants.

Si l'on veut prendre un exemple européen, on peut aussi dire qu'une telle supervision correspond aussi au dispositif en vigueur pour le contrôle anti-trust. Dans les deux cas, le dispositif de contrôle est placé sous l'égide d'une institution européenne, Commission pour l'anti-trust, BCE pour la supervision bancaire ; ces institutions européennes agissent en réseau avec les autorités nationales de contrôle ; les dites autorités nationales continuent à exercer leurs pouvoirs de contrôle sur les acteurs dont les opérations sont d'ampleur limitée, tandis que les autorités européennes contrôlent directement les opérations de dimension européenne ; enfin, toutes les autorités concernées exercent des pouvoirs de contrôle de nature très technique, et qui sont confiés à des organes de type administratif ou technocratique, quel que soit le niveau auquel ils sont exercés.

Il est frappant de constater que la portée des quatre régimes distingués ci-dessus varie considérablement, en termes politiques comme en termes géographiques et temporels (voir *Tableau 4*). Le fait de les distinguer clairement devrait dès lors constituer un préalable à toute discussion de fond sur les liens entre l'UE et les démocraties nationales. En promouvant une telle clarification, les dirigeants politiques et les observateurs contribueraient certainement à la pertinence du débat sur les réformes de la gouvernance de la zone euro.

20. Voir Henrik Enderlein, Lucas Guttenberg et Jann Spiess, « Un fonds assurantiel d'ajustement cyclique pour la zone euro », *Policy Paper n° 61, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, janvier 2013.

21. Y compris Euratom pour le contrôle du commerce des matières nucléaires.



**TABEAU 2** ► La portée des compétences exercées au sein de l'UEM

OUTILS	PORTÉE POLITIQUE	PORTÉE GÉOGRAPHIQUE	PORTÉE TEMPORELLE
Mémoire d'accord MES	Définition des politiques économiques et sociales nationales	Grèce, Irlande, Portugal, Chypre	2010-2015 (GR) 2010-2013 (IE) 2011-2014 (PT) 2013-2016 (CY)
Pacte de stabilité TSCG	Contrôle des excès budgétaires et des déséquilibres macro-économiques nationaux	UE 28 UE25 (sauf Croatie, Rép. Tch et RU)	Depuis 1997 (PSC) Depuis 2013 (TSCG)
Europe 2020 Pacte euro + TSCG	Suivi des politiques économiques et sociales nationales	UE28 UE 23 (sauf Croatie, Hongrie, Suède, Rép. Tch et RU) UE25 (sauf Croatie, Rép. Tch et RU)	Depuis 2000 (Stratégie de Lisbonne)
Fonds d'aide aux réformes	Réformes structurelles nationales	Zone euro	À partir de 2014 ?

### 3. Pompiers, architectes et maçons : des équilibres institutionnels et politiques qui varient en fonction des pouvoirs exercés

Le débat sur la démocratie dans la zone euro doit également être fondé sur un examen des conditions politiques et institutionnelles dans lesquelles sont exercés les pouvoirs dont dispose l'UE. Dans cette perspective, il semble essentiel de ne pas s'en tenir à une lecture purement personnelle de la situation, qui se focaliserait par exemple sur la rivalité en trompe l'œil Président du Conseil européen – Président de la Commission, laquelle découlerait mécaniquement des dispositions du Traité de Lisbonne. Essentiel aussi de ne pas privilégier une approche seulement institutionnelle, qui porterait sur les mérites théoriques de la « méthode communautaire » sans tenir compte du contexte politique dans lequel elle se déploie<sup>22</sup>. Il s'agit à l'inverse de privilégier une analyse politique plus large de la gouvernance de la zone euro, qui tienne compte de la nature des pouvoirs exercés dans le cadre de l'UEM, et en fonction desquels telle ou telle institution exerce un rôle plus ou moins déterminant.

Une telle approche fonctionnelle conduit de fait à distinguer au moins trois sortes de pouvoirs :

- ceux exercés pour la « gestion de crise », notamment s'agissant du sauvetage des pays en difficulté ;
- ceux conduisant à l'adoption des grandes orientations relatives à l'organisation de la zone euro, y compris les traités ayant permis de consolider son architecture ;
- enfin ceux contribuant à l'adoption et à la mise en œuvre des décisions législatives clés relatives au fonctionnement de l'UEM.

Cette distinction fonctionnelle permet de mieux identifier ceux qui ont joué le rôle de « pompiers », d'« architectes » et de « maçons ». Elle permet ainsi de constater que les équilibres institutionnels au sein de la zone euro varient assez fortement en fonction du type de pouvoir concerné, tout comme la nature des conditions politiques à respecter afin de garantir l'exercice démocratique de chacun de ces pouvoirs.

22. Voir Yves Bertoncini et Valentin Kreiling, « Séminaire sur la méthode communautaire, éléments de synthèse », avec des contributions de J.M. Barroso et d'A. Vitorino, *Notre Europe*-BEPA, mai 2012.



### 3.1. La gestion de crise et ses risques politiques : « nécessité fait loi » ?

La tourmente économique et financière ayant affectée la zone euro aura permis de rappeler une vérité politique élémentaire, selon laquelle le « souverain » se reconnaît à sa capacité à prendre les décisions cruciales en période de crise. Cette crise a de fait conféré un rôle déterminant à quelques institutions n'étant pas forcément toutes appelées à exercer un « leadership » aussi imposant au niveau communautaire (Conseil européen et BCE notamment), au point de faire naître de vives critiques quant au caractère démocratique des décisions qui en ont découlées. Il est donc essentiel de passer en revue l'ensemble de ces critiques afin de mieux en mesurer la portée.

La Banque centrale européenne a tout d'abord joué un rôle crucial, dès l'automne 2008, dans les décisions ayant conduit au sauvetage des pays en difficulté et ayant garanti la pérennité de l'union monétaire. Elle a recouru à un ensemble de moyens conventionnels et « non conventionnels » concourant à garantir une bonne transmission à l'économie européenne des décisions de politique monétaire qu'elle est seule habilitée à prendre en vertu des traités. Ces décisions ont suscité de vifs débats en interne, et ont même conduit à la démission du membre allemand du directoire de la BCE. Elles ont aussi suscité des critiques assez logiques du point de vue économique et social. Si l'on met de côté les dénonciations classiques du déficit d'ancrage électoral des banquiers centraux (qui ne sont élus nulle part dans le monde), la principale critique ayant frappé la BCE a porté sur son manque de légitimité à demander des réformes précises aux gouvernements élus en contrepartie de l'aide qu'elle leur apportait (notamment en rachetant des bons du trésor sur le marché secondaire). De ce point de vue, la lettre adressée à Silvio Berlusconi par Jean-Claude Trichet et son successeur désigné Mario Draghi restera comme l'exemple d'une pratique perçue à juste titre comme peu démocratique. Confrontée aux risques politiques liés à cette forme de conditionnalité, la BCE a fini par convenir qu'il n'était pas légitime de recourir à un tel procédé, au demeurant inefficace vis-à-vis du Président du Conseil italien de l'époque, et qui ne fut d'ailleurs pas réutilisé par la suite. La BCE s'est par ailleurs efforcée de rendre compte de son action lors de conférence de presse régulière ainsi qu'en poursuivant le dialogue qu'elle a noué avec les membres du Parlement européen dans le cadre d'auditions régulières de son Président.

“ LA BCE AU RISQUE  
DE LA CONDITIONNALITÉ ”

Le Conseil européen a lui aussi joué un rôle déterminant face à la crise, à partir du sommet de la zone euro inédit organisé à l'automne 2008 et lors de tous les « sommets de crise » qui se sont succédés jusqu'à récemment. Il est à la fois logique et légitime que les chefs d'État et de gouvernement des pays de la zone euro et de l'UE aient joué un tel rôle, compte tenu de la portée politique des décisions à prendre : les engagements financiers consentis par les États solidaires, fut-ce sous forme de prêts et de garanties<sup>23</sup>, ont atteint plusieurs centaines de milliards d'euros depuis 2008 ; en contrepartie, les engagements pris en termes d'assainissement budgétaire et de réformes structurelles dans les « pays sous programme » et pour renforcer le suivi européen des États membres ont également eu un impact suffisamment ample pour requérir une validation au plus haut niveau. Les participants aux Conseils européens et aux sommets de la zone euro ont donc incarné une « gouvernance de crise », soumise à une intense couverture médiatique qui a permis aux observateurs et à un large public d'appréhender les principaux intérêts et conflits en présence, en dépit du double langage parfois utilisé par tel ou tel chef d'État.

Dans ce contexte, l'événement le plus critiqué d'un point de vue démocratique a été la primauté exercée par le duo « Merkozy », au mépris du principe d'égalité formelle entre États membres de l'UEM et de l'UE. Les différentiels de puissance économique, et donc de capacités contributives (montant des garanties et des apports en capital), ont certes contribué à légitimer le poids variable des États membres lors des décisions concernant l'utilisation du FESF et du MES. L'émergence d'un duopole franco-allemand semblant dominer les autres chefs d'État et de gouvernement, sur le fond comme sur la forme, a en revanche beaucoup plus choqué, dès lors qu'il contrevenait aux us et coutumes politiques en vigueur au niveau européen, où l'on s'efforce de régler les nombreux différends entre États de manière consensuelle. Cette rupture symbolique de l'égalité entre chefs

23. Voir Sofia Fernandes et Eulalia Rubio, « Les coûts budgétaires de la solidarité dans la zone euro : clarifications et mise en perspective », *Bref n° 35, Notre Europe*, mai 2012.

d'État et de gouvernement demeure le risque politique majeur auquel est confronté le Conseil européen, dont la légitimité démocratique ne peut sinon guère être mise en doute, notamment s'agissant des interventions en période de crise.

Le Conseil des ministres de l'économie et des finances et l'Eurogroupe ont eux aussi joué un rôle crucial lors de la crise de la zone euro, et qui a suscité de nombreuses critiques. Ces critiques semblent excessives lorsqu'elles pointent le caractère opaque des réunions de l'Eurogroupe : lorsque les Ministres de l'économie et des finances de la zone euro se concertent le week-end (car les bourses sont fermées) pour arbitrer entre une gamme de décisions sensibles pour les marchés financiers et les investisseurs, ils ne peuvent par définition le faire à ciel ouvert. De même, il est logique qu'il revienne à l'Eurogroupe ou au « Conseil écofin » de prendre toute une série de décisions de nature exécutive (par exemple en matière de pilotage des programmes de réforme), que n'ont pas vocation à prendre les parlementaires européens. Les critiques du fonctionnement de l'Eurogroupe touchent en revanche beaucoup plus justes lorsqu'elles pointent l'irresponsabilité qui s'attache à une telle instance ou à telle ou telle de ces décisions : le fait qu'aucun Ministre membre de l'Eurogroupe n'ait ouvertement assumé les (mauvaises) décisions préalablement prises dans le cadre du sauvetage de Chypre a sur ce registre révélé une authentique faille politique et démocratique. Cette faille serait en partie comblée par la désignation d'un Président à plein temps de cette instance, qui devrait clairement assumer les décisions de l'Eurogroupe et rendre régulièrement des comptes, notamment vis-à-vis du Parlement européen.

Les parlements nationaux ont également exercé des pouvoirs déterminants à l'occasion de la crise de la zone euro. Le suspense entourant parfois tel ou tel de leurs votes (par exemple en Allemagne ou en Grèce) leur a même conféré une visibilité inédite au niveau européen. C'est à eux qu'il est logiquement revenu d'adopter les contributions nationales aux plans et mécanismes de sauvetage européens. Également à eux qu'il a incombé d'adopter les principales réformes structurelles engagées en contrepartie de ces contributions financières et plus généralement, rendues nécessaires face à la crise économique et financière. Sur ce double registre, chacune des assemblées concernées a pu jouer pleinement son rôle, dès lors que voter des plans d'aide ou adopter des lois de réforme constitue le cœur des prérogatives parlementaires. On verra qu'il n'en va pas de même en matière de contrôle parlementaire des décisions européennes des chefs d'État ou de gouvernement et de leurs ministres, registre sur lequel une grande hétérogénéité demeure, constitutive d'un véritable « déficit démocratique » au niveau national (voir 3.2.). Le fait que les parlements nationaux se soient trouvés en position d'aider d'autres États membres en contrepartie des engagements de réformes très précis contenus dans les « mémorandum d'accords » exécuté par la Troïka a lui aussi traduit une rupture d'égalité symbolique encore plus dommageable, puisqu'elle concerne des élus du peuple, tous pareillement légitimes d'un point de vue politique.

*Last but not least*, la Commission a elle aussi utilisé les prérogatives qu'elle détient pour contribuer à endiguer la crise de la zone euro, sous le contrôle du Parlement européen. Elle a notamment largement adapté ses pratiques en matière de contrôle des aides d'État au secteur bancaire, en autorisant les États membres à adopter des plans d'aides massifs au bénéfice de leurs établissements financiers en difficulté. De même la Commission a-t-elle fait preuve de souplesse dans l'application du Pacte de stabilité et de croissance, en proposant d'accorder de nombreux délais aux États membres pour le retour au seuil de 3 % de déficit public et en ne proposant aucune sanction vis-à-vis des États persistant à ne pas respecter cet engagement. La Commission a également été à l'origine des propositions à dimension budgétaire visant à aider les principales victimes de la crise : elle a ainsi proposé de simplifier le mode d'utilisation des fonds structurels (en augmentant notamment la part du co-financement communautaire) afin que des pays comme la Grèce puissent bénéficier plus facilement des subsides européens auxquels ils peuvent prétendre ; de même a-t-elle contribué à l'adoption du « Pacte pour la croissance et l'emploi » en juin 2012, pour un montant total de 120 milliards euros ; elle a enfin proposé une initiative utile visant les jeunes dans le cadre du « cadre financier pluriannuel » 2014-2020. Pour autant, la Commission a souvent été perçue comme très en retrait au regard du rôle joué par le Conseil européen et les sommets de la zone euro, ce qui était sans doute en partie inévitable compte tenu du meilleur ancrage politique et démocratique des chefs d'État et de gouvernement. Un tel retrait traduit peut-être également une difficulté à exercer de manière dynamique les capacités qui sont les siennes en termes de vision stratégique et d'initiatives législatives et budgétaires. Il est par ailleurs indéniable que sa participation à la Troïka, aux côtés

de la BCE et du FMI, lui a fait endosser un rôle particulièrement impopulaire, qui a rejailli négativement sur la perception globale de cette institution.

### 3.2. L'adoption des grandes orientations de l'UEM : un équilibre politique instable

Au-delà des réponses immédiates face aux urgences liées à la crise financière et bancaire aigüe frappant la zone euro, les autorités politiques nationales et communautaires ont également adopté nombre de grandes orientations portant sur le fonctionnement de l'UEM.

Ces grandes orientations ont le plus souvent été formalisées par les conclusions des conseils et sommets européens successifs, ainsi que via des traités européens (amendements du TFUE et élaboration du traité relatif au MES et du TSCG). Il est donc logique que les chefs d'État et de gouvernement exercent là encore des responsabilités déterminantes, et ce d'autant plus que le Conseil européen a été formellement reconnu comme une institution européenne à part entière par le Traité de Lisbonne, qui l'a en outre doté d'un président permanent, en la personne d'Herman Van Rompuy. C'est surtout eu égard à leur ancrage politique et démocratique et aux prérogatives qui sont les leurs, aussi bien au niveau national qu'au niveau européen, que les membres du Conseil européen ont par exemple exercé une influence-clé dans la redéfinition des obligations et de disciplines incombant aux États membres de l'UEM. Il est d'ailleurs frappant qu'un tel enjeu a occupé une place centrale lors de nombreuses élections législatives nationales, dans les pays sous programme mais aussi dans des pays comme l'Italie<sup>24</sup> ou la Slovaquie, ce qui a permis à de nombreux électeurs européens d'exprimer directement leur avis sur les positions adoptées par leur gouvernement pour faire face à la crise de la zone euro.

“ L'UE AU CŒUR  
DE NOMBREUSES  
ÉLECTIONS NATIONALES ”

Les Parlements nationaux ont classiquement ratifié les amendements au TFUE, le traité instituant le MES et le TSCG – ces deux derniers traités n'étant approuvés par référendum qu'en Irlande. Cette forte intervention des principaux organes de la démocratie représentative au niveau national a rappelé la pleine légitimité des élus des peuples à prendre des décisions structurantes pour le fonctionnement de l'UEM. Elle contraste avec l'implication beaucoup plus hétérogène de ces parlements dans le contrôle régulier des orientations défendues par leurs chefs d'État et de gouvernement, et même leur gouvernement, au niveau européen (voir *Tableau 5*). Un tel contrôle parlementaire est en effet extrêmement précis dans des pays comme le Danemark et l'Allemagne, mais beaucoup plus distant dans des pays comme le Luxembourg ou la Roumanie<sup>25</sup>. Angela Merkel a dû se rendre régulièrement au Bundestag, dont les décisions ont souvent été attendues avec anxiété ; le Président français n'a quant à lui pas la possibilité juridique de se rendre devant le Parlement, où il doit déléguer le Premier Ministre ou, plus souvent encore, le Ministre des Affaires étrangères. Cette hétérogénéité traduit des choix constitutionnels et des cultures politiques eux-mêmes très variables selon les États membres. Elle est cependant dommageable pour la gouvernance de l'UEM : c'est en effet au sein des États membres que le « déficit démocratique » relatif à cette gouvernance est le plus substantiel, dès lors que de nombreux gouvernements peuvent prendre des décisions clés au niveau européen sans que leur action ne soit soumise à un contrôle et à un débat public approfondis. Dans ce contexte, il est utile que l'article 13 du TSCG ait appelé à renforcer le rôle des parlements nationaux au niveau européen (voir *partie 4*) ; mais il serait tout aussi utile que des ajustements institutionnels et juridiques soient réalisés au sein des États membres dans lesquels les parlements jouent un rôle insuffisant, afin de renforcer la dimension démocratique de la gouvernance de l'UEM.

24. Renaud Dehousse, « L'Europe aux urnes... », *op. cit.*

25. Sur ce sujet, voir Olivier Rozenberg et Wolfgang Wessels (dir.), Claudia Heffttler, Valentin Kreilinger, Mirte Van Den Berge et Laura Ventura, « Le contrôle démocratique et parlementaire du Conseil européen et des sommets de la zone euro », *Étude Notre Europe – Institut Jacques Delors/TEPSA* à la demande du Parlement européen, mars 2013.

**TABEAU 3** ► Contrôle ex-ante et ex-post du Conseil européen dans les instances parlementaires

EX-ANTE				
Ex-post	IMPLICATION RÉDUITE	COMMISSION	SÉANCE PLÉNIÈRE	IMPLICATION EN COMMISSION ET EN SÉANCE PLÉNIÈRE
Implication réduite	LE CONTRÔLEUR LIMITÉ Hongrie Luxembourg Roumanie	LE CONTRÔLEUR HABITUEL République tchèque Estonie Italie Lettonie Pologne Slovaquie	Pays-Bas	
Commission	Chypre	L'EXPERT Belgique Finlande Lituanie Slovénie	France	LE DÉCISIONNAIRE Allemagne
Séance plénière	LE CONTRÔLEUR DU GOUVERNEMENT Bulgarie Malte Espagne Royaume-Uni	Autriche Suède	LE FORUM PUBLIC Irlande	
Implication en commission et en séance plénière	Grèce	Portugal		L'EUROPÉANISÉ Danemark

Explication :

Implication réduite = moins de trois réunions de la commission des affaires européennes, moins de trois débats en séance plénière.

Commission = trois réunions ou plus de la commission des affaires européennes, moins de trois débats en séance plénière.

Séance plénière = moins de trois réunions de la commission des affaires européennes, trois débats ou plus en séance plénière.

Implication égale = trois réunions ou plus de la commission des affaires européennes, trois débats ou plus en séance plénière.

Source : « Le contrôle démocratique et parlementaire du Conseil européen et des sommets de la zone euro », Olivier Rozenberg et Wolfgang Wessels (dir.), mars 2013

La Commission a participé à l'ensemble des discussions du Conseil européen, mais aussi des sommets de la Zone euro, ne serait-ce que parce son Président est membre de droit de ces deux instances. Elle a formulé nombre de propositions relatives aux orientations à privilégier pour modifier l'architecture et le fonctionnement de l'UEM<sup>26</sup>. Son Président a fait des propositions de réforme de l'UEM dans chacun des « discours sur l'état de l'union » qu'il a prononcés au Parlement européen, et il a co-signé le « rapport des quatre présidents » élaboré sous l'égide d'Herman Van Rompuy<sup>27</sup>. Pour autant, ces contributions multiples de la Commission à la définition des grands arbitrages relatifs au fonctionnement de l'UEM ne semblent pas avoir souvent polarisé l'attention des acteurs politiques et des opinions publiques, et elles ont souvent été éclipsées par les initiatives du Conseil européen. Cette « éviction » apparente traduit-elle un choix délibéré de la part des chefs d'États et de gouvernement ? Est-elle le reflet de la composition de la Commission, y compris s'agissant de l'ancrage national des membres du Collège, dont une majorité est issue de pays de petite taille et une bonne partie de pays non membres de l'union monétaire ? Ce qui est certain est qu'il est essentiel que la Commission exerce pleinement ses capacités de « leadership » stratégique (y compris en usant de son monopole de l'initiative législative), et que cela contribuerait à renforcer la dimension démocratique de la gouvernance de l'UEM, puisque le Collège des Commissaires agit sous le contrôle permanent des parlementaires européens. Dans cette pers-

26. Voir par exemple Commission européenne, « Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie. Lancer un débat européen », Communication COM(2012) 777 final/2, 30.11.2012.

27. Voir « Vers une véritable Union économique et monétaire », EU CO 120/12, Conseil européen – Le Président, 26 juin 2012.

pective, le fait que la désignation du prochain président de la Commission puisse être au cœur des élections européennes de mai 2014 pourrait contribuer utilement à renforcer sa légitimité politique, et donc sa capacité à porter et à incarner une vision stratégique du fonctionnement et du futur de l'UEM et de l'UE.

Les parlementaires européens ont à ce stade joué un rôle d'aiguillon utile dans les discussions et réflexions visant à réorganiser l'UEM. Ils ont pu le faire sur la base de nombreux rapports et résolutions<sup>28</sup>, que leur président a eu l'opportunité d'évoquer lors de ses contacts formels et informels avec les membres du Conseil européen et le président de la Commission. Les parlementaires européens ont ainsi contribué à relayer les positions et attentes formulées par leurs électeurs, mais ils l'ont fait sans disposer du pouvoir institutionnel d'imposer leurs vues aux principaux décideurs de l'UEM<sup>29</sup>, et notamment aux chefs d'État et de gouvernement. Ils ont également auditionné et interrogé de manière régulière ces principaux décideurs, notamment le président de la Commission, le président de l'Eurogroupe, le président du Conseil européen et le président de la Banque centrale européenne (BCE). Ils ont cependant accompli cet indispensable travail démocratique sans qu'il obtienne la couverture médiatique accordé aux Conseils européens. C'est donc plutôt au niveau du travail législatif *stricto sensu* que les parlementaires européens ont pu réellement exercer une influence déterminante – dans des conditions souvent tout aussi discrètes.

### 3.3. L'adoption et l'exécution des normes législatives – le charme discret de la méthode communautaire

Si l'on se focalise sur les décisions opérationnelles relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'UEM, il est frappant de constater que les institutions communautaires ont exercé une influence déterminante et même renforcée lors de la période récente.

Ainsi la Commission a été classiquement chargée de rédiger l'ensemble des propositions législatives ayant conduit à modifier la gouvernance de la zone euro, et notamment les règlements et directives regroupés au sein du « Six Pack » et du « Two Pack ». C'est à la Commission qu'il est revenu de tirer les conséquences opérationnelles des grandes orientations adoptées en amont, de procéder aux consultations nécessaires et de rédiger dans le détail le contenu des textes législatifs. C'est également à la Commission qu'il a incombé de soumettre ces propositions au Parlement européen et au Conseil des Ministres et de négocier les compromis nécessaires à leur adoption en reformulant tel ou tel point des directives et règlements proposés.

Ces deux institutions ont classiquement exercé les pouvoirs législatifs qu'ils détiennent conjointement afin de réformer le Pacte de stabilité et de croissance (par l'intermédiaire du « Six pack » et du « Two Pack »), mais aussi pour adopter tous les règlements et directives visant à améliorer la réglementation des services financiers, donc à prévenir de nouvelles crises. Du point de vue démocratique, la principale lacune d'une telle intervention législative est la relative discrétion qui l'a entourée, et qui tient à plusieurs éléments : d'une part la longueur et la complexité des processus législatifs communautaires ; d'autre part la transparence toujours imparfaite du Conseil des ministres lorsqu'il se réunit pour discuter et adopter des décisions de portée législative, alors même que ses votes ont désormais vocation à faire l'objet d'un relevé de décisions<sup>30</sup> ; enfin le fait que, malgré leur activisme, les députés européens peinent à obtenir une visibilité substantielle auprès des médias et des citoyens, ce qui découle en partie d'un ancrage électoral structurellement faible<sup>31</sup>.

La nécessité de bien exécuter les normes législatives adoptées au niveau européen a aussi conféré un rôle clé à plusieurs institutions communautaires. Ainsi la Commission et le Conseil des Ministres ont-ils vu leurs pouvoirs renforcés dans le cadre de l'application du pacte de stabilité et de croissance : d'une part parce qu'ils sont

28. Voir par exemple Marianne Thyssen, « Rapport contenant des recommandations à la Commission sur le rapport des présidents du Conseil européen, de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne et de l'Eurogroupe «Vers une véritable Union économique et monétaire» », Parlement européen, octobre 2012.

29. La menace d'une censure de la Commission ayant été brièvement évoquée par une minorité de parlementaires

30. Pour consulter les votes officiellement exprimés par les États membres, voir : <http://www.consilium.europa.eu/documents/legislative-transparency/monthly-summaries-of-council-acts?lang=fr>

31. Un député national français représente en moyenne 100 000 habitants, un député européen français 7 à 8 millions.

désormais chargés d'un suivi macro-économique allant bien au-delà du seul contrôle des excès budgétaires ; d'autre part parce que les propositions de sanctions des États membres en cas de déficit excessif formulées par la Commission seront désormais adoptées par le Conseil sauf si une majorité qualifiée se dégage pour y faire obstacle – alors qu'il fallait précédemment une majorité qualifiée pour adopter de telles sanctions. La capacité de la Commission à garantir une bonne application des mécanismes européens de suivi des politiques budgétaires et économiques des États membres a également été mobilisée dans le cadre du TSCG, pourtant conclu hors du cadre juridique communautaire : ce souhait d'impliquer le Collège bruxellois et ses services a confirmé leur caractère irremplaçable pour garantir la bonne exécution des dispositions juridiques adoptées au niveau européen. Un réflexe similaire a conduit les rédacteurs du TSCG à permettre à la Cour de Justice de vérifier que les dispositions de ce Traité avaient été correctement inscrites dans le droit national. Une démarche du même type a enfin été privilégiée en matière financière, puisque c'est la BCE qui a été sollicitée pour exercer les missions de supervision mises en place dans le cadre de l'union bancaire, et qui a dû se réorganiser à cette fin. Le Mécanisme de résolution unique permettant de compléter cette union bancaire devrait quant à lui être géré par la Commission ou une agence européenne, c'est-à-dire à nouveau par un organe participant du dispositif exécutif en vigueur dans le cadre de la méthode communautaire.

Au total, l'examen des trois grands types de pouvoir exercés dans le cadre de la gouvernance de la zone euro permet d'aboutir à un constat relativement nuancé quant à l'influence politique respective des différents acteurs en présence et aux failles démocratiques liées à leur intervention. Face à l'incendie déclenché par la crise économique et financière, les « pompiers » ont logiquement joué un rôle déterminant. Ils ont souvent dû se muer en « architectes » puisqu'il leur a fallu créer dans l'urgence les outils d'intervention qui leur faisait défaut. Le caractère désormais moins aigu de la crise financière et bancaire frappant la zone euro est susceptible de rebattre les cartes à court et moyen termes (il n'y a à ce stade pas eu de « sommets de la zone euro » en 2013), d'autant plus que la refonte de l'architecture de l'UEM n'est toujours pas achevée. Sur ce registre, il est possible que le renouvellement des membres du Parlement européen et de la Commission consécutif aux élections de mai 2014 puisse conférer une légitimité et un dynamisme nouveaux aux responsables ainsi désignés, et qu'ils puissent les utiliser pour exercer une influence plus importante que celle qui a été la leur au

## LE RESENTIMENT DES MAÇONS ?

plus fort de la crise. Il est en tout cas certain que la rénovation et la consolidation de l'UEM continueront à reposer sur un travail de « maçonnerie » indispensable mais parfois ingrat, au point que les acteurs concernés semblent parfois en concevoir une forme de ressentiment. Il est également évident que les équilibres politiques entre les principaux acteurs décisionnels au sein de l'UEM continueront à dépendre à la fois des circonstances, de la nature des pouvoirs confiés à chaque institution mais aussi de la personnalité de ceux qui les exercent<sup>32</sup> – ce qui laisse somme toute assez largement ouvert le jeu politique communautaire de l'après-crise de la zone euro.

## 4. Une gouvernance efficace et légitime pour la zone euro : quel dispositif institutionnel ?

L'ensemble des éléments d'analyse qui précèdent contribue à dessiner en creux ce que devrait être le dispositif institutionnel européen susceptible de garantir une gouvernance à la fois efficace et légitime de la zone euro, c'est-à-dire fondée sur des organes et mécanismes permettant aux citoyens et à leurs représentants d'exercer leurs pouvoirs de décision et de contrôle<sup>33</sup>. L'identification d'un tel dispositif institutionnel paraît d'autant plus nécessaire qu'il constitue le débouché logique de la réaffirmation de l'ancrage démocratique de la zone euro auquel la crise a donné lieu. Les citoyens des pays membres de la zone euro ont désormais mieux pris conscience des droits et devoirs spécifiques liés à l'appartenance à l'union monétaire, qui constitue le creu-

32. Sur ces thèmes, voir Alain Dauvergne, « Le Traité de Lisbonne : bilan et perspectives à l'été 2011 », *Études et Recherche* n° 87, *Notre Europe*, octobre 2011.

33. Sur ce registre, voir notamment Thierry Chopin, « L'union politique : du slogan à la réalité », *Question d'Europe* n° 280, Fondation Schuman, mai 2013 et Andreas Maurer, « From EMU to DEMU: the democratic legitimacy of the EU and the European Parliament », *IAI Working paper* 1311, IAI, April 2013.



set d'une « union politique » plus large<sup>34</sup> : il est donc essentiel d'un point de vue démocratique qu'ils puissent identifier et influencer les institutions qui la gouvernent, surtout lorsque leurs décisions ont un impact redistributif accru<sup>35</sup>.

Dans cette perspective, on s'en tiendra ici à la dimension proprement européenne des enjeux démocratiques, sans revenir sur l'importance d'assurer la démocratisation de la gouvernance de la zone euro au niveau national<sup>36</sup> : la façon dont les parlements peuvent ou non contrôler efficacement l'action des représentants de leur gouvernement au Conseil européen ou à « l'Eurogroupe » relève de fait de choix strictement nationaux. On distinguera aussi classiquement ci-dessous les éléments constitutifs d'un « gouvernement » et d'un « parlement » de la zone euro. Pour constater, sur ces deux registres, que la crise a d'ores et déjà permis d'accoucher de progrès démocratiques bienvenus, mais qui doivent encore être consolidés et complétés afin de garantir la légitimité et l'efficacité du dispositif, au niveau exécutif comme au niveau parlementaire (voir *Encadré n° 2*). C'est dans le même esprit qu'on envisagera pour conclure le recours à la procédure de coopération renforcée, susceptible d'améliorer elle aussi l'ancrage politique et démocratique de la gouvernance de la zone euro.

#### ENCADRÉ 2 ► Une architecture institutionnelle consolidée pour la zone euro

##### LE « GOUVERNEMENT DE LA ZONE EURO »

Niveau présidentiel : **Sommets zone euro avec président permanent et contribution du président de la Commission**

Niveau ministériel : **Eurogroupe avec président à temps plein et contribution de la Commission**

Niveau administratif : **MES/MESF et « Trio » Commission, Eurogroupe, BCE pour les sauvetages**

##### LA DIMENSION PARLEMENTAIRE DE LA ZONE EURO

Parlement européen : **Sous-commission zone euro (ouverte à tous les parlementaires européens, dans la limite de 60 membres)**

Parlements nationaux : **Conférence interparlementaire de l'UEM (ouverte à des représentants des 25 parlements nationaux ayant ratifié le TSCG, dans la limite de 150) avec sous-conférence zone euro pour les parlementaires nationaux des pays de la zone euro. Participation de membres du Parlement européen (dans la limite de 30).**

Déjà mis en place / À mettre en place

## 4.1. Le « Gouvernement de la zone euro » : des visages et des moyens

Si on laisse de côté la BCE et ses instances, appelées à continuer à gérer la politique monétaire de la zone euro et à assumer de nouvelles fonctions en matière de supervision bancaire, le Gouvernement de la zone euro doit être consolidé aux niveaux présidentiel, ministériel et technique<sup>37</sup>.

Comme leur nom l'indique, les « Sommets de la zone euro » constituent tout d'abord un lieu de pouvoir spécifiquement dédié à la zone euro et dans lequel les chefs d'État et de gouvernement de cette zone sont appelés à trancher sur les grandes orientations à privilégier en termes d'organisation de l'UEM et de sauvetage des pays en difficulté. Le principe de tels sommets a longtemps été écarté, notamment par les autorités allemandes, au prétexte qu'ils auraient pu constituer une tentative de mise sous tutelle ou sous pression de la BCE. C'est la crise qui a précipité leur avènement en 2008, à la faveur de la présidence française de l'UE. Ils ont depuis lors été dotés d'un Président stable (actuellement Herman Van Rompuy) ainsi que d'un « Règlement intérieur »<sup>38</sup> détaillant leur organisation et leur fonctionnement.

34. Voir Déclaration du Comité européen d'orientation, « La zone euro, creuset de l'union politique », *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, Novembre 2012.

35. Sur ce registre, voir Valentin Kreilinger, « Quelle union politique pour l'Europe? », Synthèse de la conférence-débat « Plus d'intégration, plus de politisation, plus de différenciation? », Paris, 11 décembre 2012.

36. Sur l'implication des parlements nationaux, voir « Parlements nationaux : l'émergence d'un contrôle du Conseil européen », Claudia Heffttler, Valentin Kreilinger, Olivier Rozenberg et Wolfgang Wessels, *Policy Paper n° 89, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, mars 2013.

37. Sur ces registres, voir par exemple Jean Arthuis, « Avenir de la zone euro : l'intégration politique ou le chaos », *Rapport au Premier Ministre*, La documentation française, mars 2012.

38. Voir Conseil de l'Union européenne, « Modalités d'organisation des sommets de la zone euro », 14 mars 2013.



Ce règlement intérieur prévoit notamment que le Président de la Commission est membre de droit de tels sommets, que le Président de la BCE est « invité à y participer », que le président de l'Eurogroupe peut être « invité à être présent » et que le Président du Parlement européen peut être « invité à être entendu ». De par leur composition, ces sommets ont donc vocation à se réunir régulièrement afin d'exercer un « leadership » sur l'ensemble des enjeux clés de la zone euro, en sollicitant l'expertise et les recommandations du Conseil, de la Commission et de la BCE. Dans cette perspective, il serait très utile que, comme l'ont proposé les autorités françaises et allemandes, les Sommets de la zone euro puissent s'appuyer sur l'Eurogroupe, mais aussi sur le Conseil des ministres des Affaires sociales et de l'emploi et toute autre formation du Conseil susceptible de nourrir une vision non réduite aux seuls enjeux économiques et financiers. Il est par ailleurs indispensable que le président des sommets de la zone euro puisse continuer à rendre compte de ses activités au Parlement européen : si ce dernier n'a pas vocation à auditionner l'ensemble des chefs d'État et de gouvernement de la zone euro, il est essentiel qu'il puisse dialoguer régulièrement avec celui ou celle qui préside leurs réunions.

Mis en place de manière informelle dès 1997 puis reconnu par le Traité de Lisbonne, le Conseil des Ministres de l'économie et des finances des pays de la zone euro, ou Eurogroupe, constitue la composante ministérielle naturelle du gouvernement de la zone euro. La crise de la zone euro a cependant mis en évidence les lacunes démocratiques d'un tel organe en termes de visibilité et de responsabilité : les conditions d'adoption du plan de sauvetage de Chypre, dont quasiment aucun membre de l'Eurogroupe n'a semblé ouvertement revendiquer la paternité, reste de ce point de vue un contre-exemple particulièrement catastrophique. Dans ce contexte, concrétiser rapidement la proposition de doter l'Eurogroupe d'un président à plein temps serait bienvenu en termes d'efficacité comme de légitimité. Le bien public qu'est l'euro a de fait vocation à être pris en charge et incarné de manière continue, et non intermittente : c'est à un tel Président que cette double mission doit incomber, non seulement afin qu'il puisse assurer le suivi des décisions prises dans le cadre de l'UEM mais aussi rendre des comptes aux États membres et aux parlementaires. À terme, l'éventuelle fusion de ce poste de président de l'Eurogroupe et de Commissaire européen chargé des affaires économiques et monétaires pourrait le cas échéant être envisagée, conformément au schéma en vigueur en matière de PESC (UEM et PESC étant précisément deux domaines où il s'agit de combiner souverainetés nationales et approche européenne).

La Commission a elle aussi vocation à jouer un rôle politique clé dans la gouvernance de la zone euro, pour laquelle elle doit exercer des missions de type à la fois « présidentiel » et « ministériel ». Mission de type « présidentiel » lorsqu'il s'agit de nourrir les travaux des sommets de la zone euro, sur la base d'analyses et de propositions préparées par ses services, puis débattues et endossées par le collège des Commissaires, afin qu'ils traduisent pleinement la valeur ajoutée intersectorielle de cette institution. Mission de type « ministériel » lorsqu'il s'agit de formuler les initiatives législatives et budgétaires nécessaires au bon fonctionnement et à l'organisation de la zone euro. Il va de soi que la pleine implication du Collège est là aussi de nature à renforcer le poids politique de la contribution de la Commission au sein du gouvernement de la zone euro, alors même que le Commissaire aux affaires économiques et monétaires aura une influence structurellement plus réduite vis-à-vis du président de l'Eurogroupe s'il apparaît comme agissant de manière trop isolée. C'est également parce que le collège des Commissaires, qui réunit des membres aux profils et aux responsabilités thématiques variés, assurera pleinement la tutelle sur ses services, que ses prises de positions et contributions pourront avoir une légitimité et une efficacité politiques renforcées au regard de celles formulées par l'Eurogroupe. C'est enfin parce que la Commission exercera pleinement ses missions de conception et d'initiative que le contrôle démocratique des décisions relatives à l'UEM pourra être renforcé, puisqu'elle agit sous le contrôle direct et permanent du Parlement européen.

Le « gouvernement de la zone euro » doit enfin s'appuyer sur un ensemble de services européens capables d'assurer plusieurs types de fonctions. En matière de sauvetage, il convient à court terme de continuer à s'appuyer sur la structure gérant le « MES », dont le responsable doit faire l'objet d'auditions parlementaire fréquentes au niveau européen et national. À moyen terme, il conviendrait d'augmenter substantiellement le plafond des garanties qui peuvent être accordées dans le cadre du « MESF », dont l'utilisation placera la Commission en première ligne, sous le contrôle du Parlement européen. L'expertise européenne accumulée dans la mise en œuvre des récents plans de sauvetage devrait permettre de former une équipe pleinement européenne à l'avenir, en lieu et place de l'actuelle Troïka :

“ UN TRIO PLUTÔT QU'UNE TROÏKA ”

composée du Trio Commission, Eurogroupe et BCE (pour la partie bancaire), cette équipe pourra ainsi agir sous le contrôle direct du « Parlement de la zone euro » (voir ci-après), sans que la co-gestion avec le FMI ne vienne constamment obscurcir les responsabilités exercées par les uns et les autres. En matière de suivi des politiques budgétaires nationales, les services de la Commission semblent jouer pleinement leur rôle sous l'autorité du Collège, notamment afin de fournir au Conseil les analyses et recommandations liées aux procédures de déficit excessif.

La mutualisation des dettes nationales leur donnerait un rôle accru si elle était engagée dans le cadre d'une coopération renforcée : elle aurait sinon plutôt vocation à être confiée aux services de l'Eurogroupe, à qui il reviendrait alors de former l'embryon d'un « Trésor » européen. Un partage des tâches comparables pourra être opéré pour la gestion d'un Fonds d'incitation aux réformes structurelles (par les services de la Commission) et pour celle d'un Fonds de stabilisation cyclique (par les services de l'Eurogroupe). En matière de coordination des politiques économiques et sociales nationales, il convient enfin de permettre au Président de l'Eurogroupe de s'appuyer sur des services renforcés : « Eurozone Working group » doté d'un secrétariat permanent et se réunissant régulièrement à Bruxelles, « Comité économique et financier » et même COREPER se réunissant en formation zone euro. Ces services seront ainsi en mesure de fournir des contributions davantage ancrées dans les réalités économiques, sociales et politiques des États membres, en complément de celles fournies par les services de la Commission, et qui seront donc susceptibles d'être davantage audibles et utiles au niveau national.

## 4.2. La dimension parlementaire de la zone euro

La crise de la zone euro aura confirmé la nécessité d'un débat approfondi entre les représentants directs des citoyens, et qui ne peut se limiter aux « grands messes » épisodiques que constituent les Conseils européens et Sommets de la zone euro. Cette crise a stimulé la réflexion sur la manière de mieux associer parlementaires européens mais aussi nationaux à un tel débat, au point de générer d'importantes tensions entre ces deux catégories de représentants des citoyens. Il est donc primordial de souligner que l'enjeu central et d'organiser un accompagnement plus démocratique des progrès qui ont récemment été rendus possible dans la gouvernance de l'UEM, et non l'affaiblissement de la dimension démocratique de l'UE ou du rôle du Parlement européen. Il s'agit de combler certains éléments du « déficit démocratique » européen, pas de redistribuer une quantité limitée de prérogatives parlementaires. En d'autres termes, tous les parlements de l'UEM sont en réalité confrontés à un agenda positif, qu'il convient de mettre en œuvre à plusieurs niveaux. Indépendamment du nécessaire renforcement des activités de contrôle des gouvernements nationaux par leurs propres parlements, deux initiatives complémentaires doivent ainsi être encouragées au niveau européen, afin de renforcer la dimension parlementaire de la zone euro.

“ UN AGENDA  
PARLEMENTAIRE  
POSITIF À 3 NIVEAUX ”

Une « sous-commission de la zone euro » doit tout d'abord être instaurée au sein du Parlement européen, ce qui suppose simplement la modification de son règlement intérieur, par exemple immédiatement après les élections européennes de mai 2014. De telles sous-commissions existent déjà dans des domaines où l'UE n'a pas forcément plus de pouvoirs que pour la gouvernance de la zone euro, comme les droits de l'homme ou la défense : il est donc logique qu'une sous-commission du même type puisse être établie, pour des raisons à la fois fonctionnelles et politiques (l'euro est un bien public suffisamment précieux pour mériter une formation parlementaire spécifique). Cette sous-commission a vocation à être principalement composée de députés issus des commissions « Affaires économiques et monétaires », « Emploi et affaires sociales » et « Budget ». Pour des raisons à la fois juridiques, politiques et philosophiques, cette sous-commission n'a pas vocation à être réservée aux seuls parlementaires élus dans les pays de la zone euro, mais doit être ouverte à l'ensemble des parlementaires qui souhaitent la rejoindre (voir Encadré n° 3), dans la limite de 60 membres titulaires et suppléants.

### ENCADRÉ 3 ► Une sous-commission zone euro du Parlement européen ouverte à tous les députés

La sous-commission Zone euro du Parlement européen a vocation à être ouverte à l'ensemble des parlementaires qui souhaitent la rejoindre (dans la limite de 60), dès lors que les députés européens représentent les citoyens et non les États membres.

#### Pour des raisons juridiques :

L'article 10.2 du TUE dispose que : « Les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen ».

L'article 14.2 du TUE stipule que : « Le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union ».

Instituer une formation du Parlement européen ouverte aux seuls parlementaires élus dans les pays de la zone euro ne serait pas conforme aux dispositions des Traités actuels. Il faudrait à tout le moins les réviser dans une telle perspective.

#### Pour des raisons philosophiques :

Les parlementaires européens sont élus par des citoyens ayant leur nationalité, mais aussi par des citoyens d'autres nationalités résidant dans leurs pays, et qui ont le droit de vote aux élections européennes. Les parlementaires européens peuvent également être élus dans des pays dont ils n'ont pas la nationalité (exemple de Daniel Cohn-Bendit en France).

Rétablir des frontières entre nationalités au sein même du Parlement européen semble dès lors d'autant plus régressif au regard de l'esprit des traités et des institutions de l'UE.

#### Pour des raisons politiques :

L'ensemble des pays de l'UE font partie de l'UEM et sont affectés par les évolutions et décisions de la zone euro, qu'ils ont par ailleurs vocation à rejoindre (sauf ceux ayant négocié une clause d'exemption).

Impliquer des parlementaires dont le pays ne fait pas partie de la zone euro peut offrir un regard et une contribution utiles aux discussions sur le fonctionnement de cette zone.

Il est par ailleurs probable qu'une grande majorité des parlementaires qui choisiront de participer à la sous-commission zone euro seront de facto des élus issus de pays membres de l'union monétaire. Et très improbable que les parlementaires issus de pays hors zone euro puissent y former un bloc homogène, qui serait susceptible de peser fortement sur les décisions de cette sous-commission.

Une meilleure implication des parlementaires nationaux dans la gouvernance de l'UEM doit par ailleurs être organisée sur la base de l'article 13 du TSCG, qui prévoit l'instauration d'une « conférence réunissant les représentants des commissions concernées » des parlements nationaux et européen afin de débattre des questions économiques et budgétaires. Il ne s'agit pas de créer une nouvelle « institution » européenne, mais de donner l'occasion aux parlementaires nationaux et européens de se rencontrer pour discuter des questions relatives à l'UEM, afin d'accroître leur degré d'implication et de compréhension mutuelle. L'organisation d'une telle conférence sera utile à deux égards : elle permettra une plus grande implication des parlementaires nationaux au niveau de l'UEM, compte tenu de leur rôle dans l'adoption des plans de sauvetage de la zone euro ainsi que dans les décisions relatives aux choix budgétaires et économiques nationaux. Elle réunira des représentants de toutes les commissions spécialisées liées à la gouvernance de l'UEM, notamment la commission des finances ou des affaires économiques, et pas seulement celle des affaires européennes. Une mobilisation de 6 parlementaires par pays permettra une bonne représentation des commissions et des groupes politiques, pour une assemblée comportant au total 150 membres. Les 30 membres titulaires de la Commission zone euro du Parlement européen participeront eux aussi aux travaux de cette conférence. Cette conférence jouera en somme le rôle d'une sorte de « COSAC de l'UEM », qui devra être à la fois un lieu d'échanges et un acteur influent.

Cet objectif sera naturellement plus facile à atteindre si cette conférence dispose des ressources et de la publicité nécessaires pour renforcer et entretenir la motivation des parlementaires nationaux concernés. Le TSCG ayant été ratifié par tous les États membres, sauf le Royaume-Uni et la République tchèque, il pourra par ailleurs être envisagé de créer une « sous-conférence de la zone euro »<sup>39</sup> qui se réunira en amont ou en aval des réunions de la Conférence interparlementaire, sur le modèle suivi pour l'Eurogroupe et le Conseil Ecofin. Dans cette perspective, l'accord conclu par les parlements lors de leur réunion de Nicosie en avril 2013 ont utilement posé les bases d'un dispositif qu'il s'agira de perfectionner après la première réunion de la Conférence interparlementaire, organisée à Vilnius du 16 au 18 octobre 2013.

39. Voir Christophe Caresche, « Rapport d'information de l'Assemblée nationale portant observations sur le projet de loi de ratification du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire », n°202, septembre 2012

L'établissement parallèle de deux instances parlementaires dédiés à la Zone euro renforcera d'autant plus la dimension démocratique de la gouvernance de l'UEM qu'il se fera sur la base d'une répartition des tâches fonctionnelle, et non rigide ou exclusive<sup>40</sup>. Outre sa contribution à l'exercice des pouvoirs législatifs du Parlement européen, la sous-commission zone euro pourra ainsi opérer un suivi global et permanent des orientations et décisions de l'UEM, et adopter des résolutions sur les décisions prises par les autorités exécutives. De son côté, la Conférence interparlementaire de l'UEM pourra utilement se réunir au printemps et à l'automne afin d'adopter des résolutions portant sur les stratégies économiques et budgétaires nationales. Ces deux organes pourront également procéder à des auditions régulières de responsables de la zone euro, la sous-commission zone euro se concentrant sur les responsables européens tandis que la Conférence interparlementaire de l'UEM questionnera les responsables nationaux et intergouvernementaux – des auditions communes pouvant ponctuellement être organisées, en particulier pour les présidents des sommets de la zone euro et de l'Eurogroupe.

Le suivi des décisions liées aux « capacités budgétaires » de la zone euro doit également être partagé. À titre d'exemple, le suivi de l'utilisation des fonds de sauvetage doit être assuré par la Conférence interparlementaire de l'UEM pour le MES, et par la sous-commission de la zone euro pour le MESF. Le contrôle des fonds européens alloués à la mise en œuvre de réformes structurelles nationales ou qui émaneraient d'un éventuel « Fond de stabilisation cyclique » serait attribué en fonction de l'origine de ces fonds : Conférence interparlementaire s'il s'agit de fonds nationaux, sous-commission zone euro si ces fonds sont européenisés, y compris via une coopération renforcée. La création de deux instances parlementaires consacrées à la gouvernance de l'UEM pourrait enfin permettre d'anticiper sur l'organisation possible des mécanismes de mutualisation de l'émission des dettes nationales (fonds d'amortissement, euro-bills, euro-obligations, etc.). À court terme, la Conférence interparlementaire de l'UEM sera indubitablement le lieu idéal pour débattre de ces questions, puisque les dettes sont aujourd'hui émises au niveau national pour financer les budgets votés par les parlements nationaux. La sous-commission zone euro du Parlement européen doit aussi explorer la possibilité d'émettre une dette commune, conformément aux termes du compromis conclu pour l'adoption du *Two-Pack*. Elle a particulièrement vocation à être impliquée si des euro-obligations étaient émises pour financer les dépenses de l'UE, en matière d'investissement dans les réseaux transeuropéens par exemple.

### 4.3. De l'utilité de recourir à la coopération renforcée pour la zone euro

Les analyses et recommandations qui précèdent conduisent logiquement à privilégier le recours à la procédure de coopération renforcée pour parachever l'efficacité et la légitimité de la gouvernance de la zone euro, conformément à la proposition formulée par Jacques Delors<sup>41</sup>.

L'UEM n'est certes pas issue d'une coopération renforcée, mais d'un traité en vertu duquel l'ensemble la quasi-totalité des États membres ont accepté de faire partie de l'union économique ainsi que, à terme, de l'union monétaire. Mais l'UEM traduit une « intégration différenciée » qui correspond bien à l'esprit de la procédure de coopération renforcée. Cette intégration différenciée a récemment été approfondie sur la base de traités non communautaires, qui ont permis la mise en place du Mécanisme européen de stabilité au niveau de la zone euro, mais aussi du TSCG, ratifié par les pays de la zone euro et par 8 autres pays de l'UE. Il est notable que le TSCG ait prévu un recours direct aux institutions européennes (Commission, Conseil et Cour de Justice), notamment considérées comme les garantes de l'efficacité de la démarche entreprise, mais qui sont aussi porteuses d'un meilleur contrôle démocratique des décisions prises.

Le recours à la procédure de coopération renforcée permet tout d'abord une meilleure identification des responsables des décisions européennes, puisqu'elle repose sur la pleine implication des membres de la Commission, du Conseil et du Parlement européen ; à l'inverse, des coopérations *ad hoc* ne mobilisent que les Ministres des pays concernés, dont les activités vont bien au-delà de la seule sphère communautaire, et qui sont donc très peu souvent amenés à rendre des comptes sur les décisions qu'ils prennent au niveau européen. Le recours à

40. Pour des analyses et propositions plus détaillées sur ce thème, voir Yves Bertoncini, « Les parlements et la gouvernance de l'UEM », *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, avril 2013.

41. Voir notamment Jacques Delors, « Repenser l'UEM et repositionner la grande Europe », *Tribune, Notre Europe-Institut Jacques Delors*, juin 2013, et « N'ayez pas peur, nous y arriverons ! », *Tribune, Notre Europe-Institut Jacques Delors*, juin 2013.

la coopération renforcée garantit par ailleurs un contrôle parlementaire plus approfondi : non pas seulement celui exercé (de manière très hétérogène) par les parlementaires nationaux concernés à l'égard de leur gouvernement, mais aussi celui des parlementaires européens, beaucoup plus directement investis dans cette tâche.

Dans ce contexte, il serait souhaitable que les progrès ultérieurs de l'intégration économique et monétaire puissent s'appuyer sur le recours au mécanisme de la coopération renforcée, sur la base de deux options. Soit, de préférence, le recours à une coopération renforcée globale pour l'UEM, portant sur un ensemble d'initiatives – la conclusion de ce paquet global étant susceptible de faciliter les compromis entre États et d'accroître la visibilité de l'ensemble. Soit le recours à plusieurs coopérations renforcées, pour tenir compte des « géométries variables » dégagées entre États, au risque de complexifier la gouvernance de l'UEM.

L'article 20 du TUE prévoyant qu'une coopération renforcée ne peut avoir pour effet d'accroître les compétences de l'UE et ne peut s'exercer que dans le cadre de ses compétences non exclusives (ce qui exclut la politique monétaire par exemple), recourir à la coopération renforcée dans le cadre de l'UEM devrait principalement porter sur des enjeux à la fois budgétaires et normatifs (voir Encadré n° 4). Plusieurs composantes d'un budget de la zone euro pourraient ainsi être mises en place hors budget communautaire (conformément à l'article 332 TFUE), et notamment un « Fonds d'aide aux réformes structurelles » et d'un « Fonds de stabilisation cyclique ». Si la « convergence » des politiques économiques et sociales des États membres ne fait pas partie des objectifs du TUE et du TFUE, certaines de leurs dispositions prévoient par ailleurs le « rapprochement des législations » dans des domaines importants pour le bon fonctionnement de l'UEM. Dans ce cadre, au moins deux initiatives visant à éviter que des divergences trop nettes n'apparaissent entre États membres de la même union monétaire ont vocation à être lancées dans le cadre d'une coopération renforcée : l'une relative à l'harmonisation des taux de l'impôt sur les sociétés ; l'autre en matière de règles relatives au salaire minimum et de mesures facilitant la mobilité transfrontalière.

#### ENCADRÉ 4 ► Une coopération renforcée pour la zone euro : principaux points d'application

##### METTRE EN PLACE LES COMPOSANTES D'UN « BUDGET DE LA ZONE EURO »

Un « **Fonds d'aide aux réformes structurelles** » (sorte de « Super fonds de cohésion » pour la zone euro) a vocation à concerner les pays de la zone euro (comme contributeurs et bénéficiaires). Il pourra être administré par la Commission européenne, déjà chargée de la gestion des fonds structurels et du suivi de la mise en œuvre des réformes structurelles (stratégie Europe 2020) – cette option correspondant au modèle utilisé pour la gestion du Fonds européen de développement, hors budget communautaire.

Un « **Fonds de stabilisation cyclique**<sup>42</sup> » visant à lisser les effets de la conjoncture pourra être financé par les États membres de la zone euro, le cas échéant sur la base d'une logique assurantielle. Ce Fonds pourra être administré par l'Eurogroupe et/ou le Conseil – cette option correspondant peu ou prou au modèle utilisé pour la gestion du mécanisme Athéna en vigueur pour les opérations extérieures (partage des coûts communs).

##### PROGRESSER EN MATIÈRE DE RAPPROCHEMENT NORMATIF AU SEIN DE LA ZONE EURO

L'**harmonisation en matière fiscale** doit d'abord concerner l'impôt sur les sociétés : en complément des travaux déjà en cours au niveau de l'UE pour harmoniser l'assiette de cet impôt, il s'agit pour un nombre plus limité d'États membres de s'engager vers une forme d'encadrement des taux tenant notamment compte des spécificités géographiques des pays, sur le modèle des trois niveaux de fourchettes déjà en vigueur en matière de TVA.

L'**harmonisation en matière sociale** doit elle aussi être engagée de manière progressive et pourrait d'abord rassembler un nombre plus limité de pays autour des éléments mentionnés par la récente déclaration franco-allemande, et notamment les règles relatives au salaire minimum et les mesures facilitant la fluidité et le contrôle de la mobilité transfrontalière des travailleurs (portabilité des qualifications et des pensions complémentaires notamment).

42. Voir Henrik Enderlein, Lucas Guttenberg et Jann Spiess, « Un fonds assurantiel d'ajustement cyclique pour la zone euro », Policy paper n° 61, Notre Europe – Institut Jacques Delors, janvier 2013.

## CONCLUSION

L'examen des éléments philosophiques, constitutionnels, fonctionnels et institutionnels à l'aune desquels évaluer les relations entre zone euro et démocratie conduit à des conclusions plus nuancées que celle qui pourraient hâtivement être tirées des débats en trompe l'œil auxquels il est possible d'assister depuis le début de la crise de la zone euro. Ils permettent de souligner que cette crise a en réalité consolidé les fondements populaires de l'appartenance à la zone euro, qu'elle a porté l'intensité du débat public sur l'organisation et le fonctionnement de l'UEM à un niveau rarement atteint pour un enjeu européen, et qu'elle a d'ores et déjà permis une démocratisation de la gouvernance de la zone euro, qu'il convient de prolonger énergiquement au cours des prochains mois. Il est en tous cas essentiel de ne pas laisser prospérer la thèse selon laquelle la gestion de la zone euro procède de choix despotiques et verticaux opérés depuis des « bureaux bruxellois » anonymes, non seulement parce qu'elle est globalement erronée, mais aussi parce qu'elle fait l'objet d'une exploitation politique néfaste pour la zone euro et la construction européenne.

Ces éléments d'analyse buteront cependant inévitablement sur un autre constat brut, à savoir qu'une bonne partie des citoyens européens perçoit la gouvernance de l'UE et de l'UEM comme insuffisamment démocratiques. L'impact de phénomènes politiques aussi marquant que l'émergence de la « Troïka » ou la prééminence un temps exercée par le duo « Merkozy » a fortement contribué à une telle perception, qui puise probablement plus profondément dans l'histoire de la construction européenne et dans les fondements d'un dispositif institutionnel européen au sein duquel nombre de décideurs ne sont pas désignés directement par les électeurs pour assumer leurs missions. Au-delà des travaux de mise en perspective politique rendus nécessaires par la confusion entourant l'exercice des pouvoirs au sein de la zone euro, il s'agit donc de promouvoir des ajustements politiques et institutionnels visibles afin de renforcer la légitimité de la gouvernance de la zone euro.

Légitimité par les résultats bien sûr, dès lors que la situation économique, sociale et même budgétaire de la plupart des pays de la zone euro s'est plutôt dégradée depuis cinq ans : quand bien même ces évolutions sont aussi largement imputables à une crise économique et financière née hors d'Europe et qui frappe bien au-delà de la zone euro, il va de soi qu'elles découlent aussi en partie des choix opérés par les autorités nationales et européennes dans le cadre de l'UEM. Légitimité par l'implication également, afin de renforcer et de mettre en valeur l'implication passive (contrôle) ou active (participation) des citoyens et de leurs représentants directs, et ainsi réduire le déficit civique de la gouvernance de la zone euro. Nul doute qu'une meilleure identification du « gouvernement » et du « Parlement » de la zone euro y contribuera.

Dans ce contexte, les élections européennes de mai 2014 constituent un rendez-vous particulièrement crucial pour débattre de la situation et des perspectives de l'UE au sens large, mais aussi de l'ensemble des composantes de la crise de la zone euro et de la crise économique et financière au sens large. Il s'agit donc d'utiliser ces élections pour approfondir le débat sur la démocratie dans la zone euro, mais aussi pour discuter des propositions de réformes à privilégier pour démocratiser plus encore la gouvernance de cette zone et pour sortir de la crise économique, sociale et même politique qui la frappe.



## LISTE DES GRAPHIQUES, TABLEAUX ET ENCADRÉS

Graphique 1 ➤ L'image de l'UE auprès des opinions publiques (2007-2012)	5
Graphique 2 ➤ Le soutien à l'appartenance à la zone euro (2007-2012)	6
Tableau 1 ➤ Le mode d'exercice des compétences au sein de l'UEM	10
Encadré 1 ➤ Le régime « AIEA » (pour la supervision des banques)	14
Tableau 2 ➤ La portée des compétences exercées au sein de l'UEM	15
Tableau 3 ➤ Contrôle ex-ante et ex-post du Conseil européen dans les instances parlementaires	19
Encadré 2 ➤ Une architecture institutionnelle consolidée pour la zone euro	22
Encadré 3 ➤ Une sous-commission zone euro du Parlement européen ouverte à tous les députés	25
Encadré 4 ➤ Une coopération renforcée pour la zone euro : principaux points d'application	27



**N'AYEZ PAS PEUR, NOUS Y ARRIVERONS**

Jacques Delors, *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, juin 2013

**L'EUROPE AUX URNES. LES ENSEIGNEMENTS DES ÉLECTIONS ITALIENNES EN 2013**

Renaud Dehousse, *Policy paper n° 92, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, mai 2013

**RÔLE ET PLACE DES PARLEMENTS DANS UNE VÉRITABLE UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE**

Christian Deubner et Valentin Kreilinger, *Synthèse d'un séminaire de spécialistes organisé avec la Fondation européenne d'études progressistes (FEPS), Notre Europe – Institut Jacques Delors*, avril 2013

**LES PARLEMENTS DE L'UE ET LA GOUVERNANCE DE L'UEM**

Yves Bertoncini, *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, avril 2013

**L'UE NON, L'EURO OUI ? LES OPINIONS PUBLIQUES EUROPÉENNES FACE À LA CRISE (2007-2012)**

Daniel Debomy, *Policy paper n° 90, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, mars 2013

**LE SYSTÈME PARTISAN EUROPÉEN, PRÊT POUR « 2014 » ?**

Yves Bertoncini et Valentin Kreilinger, *Synthèse d'un séminaire co-organisé avec EuroCité et Europartenaires, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, mars 2013

**LE CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE ET PARLEMENTAIRE DU CONSEIL EUROPÉEN ET DES SOMMETS DE LA ZONE EURO**

Olivier Rozenberg et Wolfgang Wessels (dir.), Claudia Heffler, Valentin Kreilinger, Mirte Van Den Berge and Laura Ventura, *Étude de Notre Europe – Institut Jacques Delors et TEPSA à la demande du Parlement européen*, mars 2013

**RÉFLEXIONS SUR L'UNION POLITIQUE**

Yves Bertoncini et Valentin Kreilinger, *Synthèse de la réunion du Comité européen d'orientation, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, janvier 2013

**PARACHEVER L'EURO - FEUILLE DE ROUTE VERS UNE UNION BUDGÉTAIRE EN EUROPE**

Tommaso Padoa-Schioppa Group (coord. Henrik Enderlein), préface de Jacques Delors et Helmut Schmidt, *Étude & Rapport n° 92, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, juin 2012

**LES INTERVENTIONS DE L'UE AU NIVEAU NATIONAL : QUEL IMPACT ?**

Yves Bertoncini, *Étude n° 73, Notre Europe*, septembre 2009

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • *Notre Europe – Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © *Notre Europe – Institut Jacques Delors*