



Gouvernement économique de la ZONE euro et légitimité démocratique



Par **Pervenche Berès**
Présidente de la Commission de l'emploi
et des affaires sociales du Parlement
européen

Trois ans après le premier sommet consacré à la crise de la dette souveraine présidé par Herman Van Rompuy le 11 février 2010, il est possible de dresser un bilan d'étape des avancées et des lacunes de la réforme de la gouvernance économique européenne : la réponse à la crise a-t-elle été satisfaisante ? Quelles perspectives pour le gouvernement économique de la zone euro fondé sur une légitimité démocratique renouvelée, relancé par le président de la République lors de sa conférence de presse du 16 mai 2013 et la contribution franco-allemande au Conseil européen de juin 2013 ?

La crise a agi comme le révélateur d'ambiguïtés de l'Union économique et monétaire (UEM), qui ont cessé d'être constructives. Elles ont contribué à plonger l'Europe dans une nouvelle dimension de la crise internationale, celle d'une crise des dettes souveraines. Depuis l'automne 2009 et l'élection de Georges Papandréou en Grèce, qui rend immédiatement public l'ampleur des erreurs accumulées par ses prédécesseurs, l'Union a agi trop peu, trop tard. Une autre histoire aurait pu s'écrire si, dès février 2010, les responsables de la zone euro avaient accepté le vrai diagnostic : l'UEM allait être d'autant plus victime de la crise, née sur des marchés financiers, qu'elle souffrait de l'inachèvement de sa construction et plus particulièrement du déséquilibre entre ses piliers économique et monétaire.

Nombreux ont été ceux qui ont expliqué les difficultés rencontrées par la zone euro à travers le seul prisme de la situation des finances publiques grecques. Il serait absurde de fermer les yeux sur les responsabilités grecques, mais la crise de la zone euro, comme en atteste la situation de l'Espagne, du Portugal, de l'Irlande ou de Chypre, doit conduire à poser le bon diagnostic, celui de la responsabilité collective des Européens dans le creusement, accéléré par la crise financière, des déséquilibres internes à la zone depuis la création de l'euro.

Au-delà de ses aspects sociaux, économiques et financiers, la crise actuelle a une dimension politique et met en exergue un paradoxe permettant de saisir les raisons

sous-jacentes à sa durée : alors même que le marasme économique et financier devrait être l'occasion de renouveler en profondeur les structures démocratiques de la construction communautaire, les chefs d'État et de gouvernement ont délibérément fait le choix, sur fond de désaccord entre eux, de la méthode intergouvernementale, s'estimant les plus à mêmes d'apporter de manière efficace et réactive des solutions d'urgence aux problèmes posées au sein de la zone euro.

Cette situation est d'autant plus paradoxale que c'est le désaccord persistant entre États membres qui a interdit l'approfondissement de l'UEM depuis l'adoption du traité de Maastricht. Bien sûr les questions à traiter n'étaient pas simple et touchaient au cœur de la souveraineté nationale, mais si ces questions avaient été traitées dans la foulée du passage à l'euro, on peut imaginer que la méthode communautaire, y compris dans son volet démocratique, aurait pu prévaloir. Mais, après le passage à l'euro, les responsables européens, et singulièrement français et allemands, s'en sont tenus à un Pacte de stabilité qui n'avait de croissance que le nom et que l'ancien président de la Commission, Romano Prodi, avait qualifié de « stupide ». La stratégie de

Lisbonne, appuyée sur la méthode ouverte de coordination, qui devait compléter ce dispositif s'est avérée être une coquille vide progressivement déséquilibrée au service de la seule compétitivité-prix.

La crise est donc survenue dans un contexte où les outils nécessaires au bon

Une autre histoire
aurait pu s'écrire si,
dès février 2010,
les responsables de
la zone euro avaient
accepté le vrai
diagnostic



L'Europe à 28 et plus

fonctionnement de l'UEM manquaient, ils ont dès lors été inventés dans la crise et l'urgence d'abord sur une base intergouvernementale, en présence d'une Commission européenne qui se comporte en secrétariat général du Conseil.

Le « trop peu, trop tard » de la gouvernance économique de la zone euro et l'impasse de la méthode intergouvernementale

Dès les prémices de la crise en Grèce, le couple franco-allemand a favorisé un face-à-face qui n'a pas permis d'apporter les réponses adaptées à une crise de cette ampleur. Les relations entre ces deux pays occupent naturellement une place importante au sein de la construction européenne, compte tenu de leur poids relatif dans l'économie de la zone. Mais la méthode communautaire a été inventée pour modérer cette relation et, lorsqu'elle est contournée, cela conduit à des tensions contre-productives. Ce piège du tête-à-tête a été scellé lors du sommet bilatéral de

Deauville le 5 octobre 2010 où est conclu le « Pacte euro plus ». Ce texte est un véritable programme politique de réformes structurelles des économies européennes, il est d'inspiration purement libérale et a été promu par un camp sans aucun débat démocratique.

La méthode intergouvernementale conduit à mal appréhender le défi de la polarisation de la zone euro, du déséquilibre entre pays en déficit et ceux en surplus, elle conduit à agir au dernier moment lorsque les bailleurs ont enfin compris que leurs propres intérêts sont en jeu. La méthode aggrave le déficit démocratique puisque l'urgence commande d'agir en dehors des traités et interdit de poser la question du contrôle parlementaire au niveau où il devrait l'être. La mise en place du Mécanisme européen de stabilité (Mes) est un bon exemple quant au résultat de cette méthode.

Sur le plan de la gouvernance économique, la réforme s'est faite selon la méthode communautaire (6 pack et 2 pack) mais compte tenu des rapports de force existant

l'obsession s'est portée sur le renforcement des seuls mécanismes de surveillance budgétaire.

Quel approfondissement du processus d'intégration économique et politique de l'UEM ?

Les conclusions du Conseil européen des 13 et 14 décembre 2012, auxquelles est annexé le rapport « Vers une véritable Union économique et monétaire (UEM)¹ » du président Herman Van Rompuy, évoque ainsi l'enjeu démocratique : « Tout au long du processus, l'objectif général reste de faire en sorte que la légitimité démocratique et l'obligation de rendre des comptes s'exercent au niveau auquel les décisions sont prises et mises en œuvre ». Dans sa contribution

la Commission européenne (« blueprint² ») esquisse également le calendrier des principales réformes économiques et institutionnelles destinées à assurer la pérennité de la zone euro et donc l'avenir de l'Union européenne. Au Conseil européen des 27 et 28 juin, la question est, en réalité, seulement abordée,

l'essentiel étant renvoyé à octobre 2013, soit au lendemain des élections allemandes. Un séquençage des prochaines étapes de l'intégration économique est ainsi proposé, mais le renforcement du pilier démocratique visant à assurer la légitimité des orientations de politique économique et des nouveaux cadres ou instruments intergouvernementaux (Mes, TSCG) reste un des parents pauvres de ces réflexions. Surtout ce calendrier fait courir le risque que la prochaine étape de l'UEM soit débattue et adoptée alors que le Parlement européen et la Commission seront en campagne ou en période d'installation. Au sein de la zone euro, il est proposé de créer un instrument de convergence et de compétitivité, sous la forme d'un contrat entre chaque État et la Commission pour la mise en œuvre des réformes structurelles. En réalité cette proposition s'apparente une « troïka soft » pour les pays qui ne sont pas sous programme. La création de la capacité budgétaire est évoquée pour plus tard et permettrait aux seuls États connaissant des déficits de leur balance commerciale de

bénéficier de manière temporaire de fonds accompagnants l'engagement des réformes structurelles.

Une telle approche rend toujours difficile la prise en compte globale de la situation de la zone, l'équilibre entre surplus et déficit budgétaire ou l'impact des mesures que les uns prennent sur la situation des autres et fait peser la charge de l'ajustement sur les seuls États en déficit.

Le projet d'intégration solidaire pour réussir l'approfondissement de l'UEM

Fondée uniquement sur le pilier monétaire, l'UEM ne s'est jamais doté des prérogatives de politique économique indispensables au bon fonctionnement de l'Eurozone en raison d'une part de l'absence d'une coordination effective des politiques économiques menées au niveau national et d'autre part à l'existence d'un budget communautaire suffisant – le rapport McDougall qui analysait les conditions pour la mise en œuvre du plan Werner³ en 1970 estimait nécessaire de le porter entre 5 et 10 % du Pib européen – afin d'assurer une réelle convergence macroéconomique interne.

C'est la raison pour laquelle le président de la République a proposé « l'intégration solidaire » visant à instaurer un authentique « gouvernement économique » de la zone euro. Cela doit se traduire par :

- le développement d'une capacité budgétaire propre de la zone euro fondée sur des ressources propres (TTF, taxe carbone, pourcentage de l'impôt sur les sociétés). Les députés européens se sont d'ores et déjà déclarés favorables à un tel instrument afin d'absorber au sein de l'UEM les chocs asymétriques et permettre une résorption des déséquilibres macroéconomiques ;
- une harmonisation progressive de la fiscalité et la définition de normes sociales minimales ;
- la reconfiguration du pacte de stabilité pour le placer au service de la croissance par l'inclusion d'une règle d'or intelligente permettant d'exclure du calcul du déficit public les dépenses d'investissement productif.
- Enfin, une mutualisation partielle des dettes souveraines des États membres de la zone euro afin d'assurer la stabilité financière de l'UEM.

Un véritable gouvernement économique, pour lequel la France a toujours plaidé, est en passe de devenir réalité du fait de la crise



Quel contrôle démocratique du processus décisionnel communautaire ?

Plusieurs voies doivent être explorées pour refonder la légitimité démocratique du processus décisionnel communautaire et prendre en compte les évolutions au sein même de la zone euro. La méthode intergouvernementale écarte du centre des discussions la seule assemblée bénéficiant pourtant de la légitimité issue du suffrage universel européen. La Commission européenne a proposé en juin 2010 la mise en place du semestre européen, processus au sein duquel les politiques budgétaires et économiques des pays membres de la zone euro doivent être coordonnées en amont en lien à la fois à la mise en œuvre de la stratégie de croissance et de développement UE2020 et aux dispositions du Pacte de stabilité récemment révisé.

Ces orientations générales prennent concrètement la forme d'un document d'une quinzaine de pages, l'examen annuel de croissance (EAC) à partir duquel le Conseil adopte des conclusions en début d'année pour permettre ensuite la déclinaison pour chaque État membre des plans nationaux de réforme (PNR) – visant à répondre aux objectifs fixés par la stratégie EU 2020 – et aux programmes de stabilité et de convergence (PSC) répondant aux objectifs du Pacte. À partir de ces documents, la Commission européenne rédige des recommandations spécifiques par pays avant la fin du premier semestre.

C'est pourquoi le Parlement européen doit se voir reconnaître le rôle de co-législateur en ayant la capacité de proposer des amendements à l'examen annuel de croissance et peser ainsi comme toute assemblée sur le débat fondamental que constitue l'orientation de la politique économique européenne⁴. De la même manière, les parlements nationaux doivent se voir reconnaître le droit d'amender les PNR et PSC élaborés par leur gouvernement. Reste à trouver l'articulation institutionnelle adéquate permettant d'assurer une pleine légitimité démocratique aux recommandations spécifiques à chaque pays en associant parlementaires nationaux et européens. C'est un des enjeux de la conférence parlementaire prévu par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (article 13).

Les outils mal adaptés à la résolution de la crise créés sur une base purement intergouvernementale tels que le Mes ou les programmes de la troïka doivent faire l'objet d'une communautarisation de leur fonctionnement en permettant aux parlementaires européens d'approuver leur gouvernance ainsi que d'évaluer la pertinence de leurs actions.

En parallèle, il faut bien admettre que le fonctionnement des troïkas (Commission, BCE et FMI) dans les pays sous programme posent un véritable problème de délibérations démocratiques tant au plan européen que dans les États concernés.

Enfin, pour parachever le renforcement

du contrôle démocratique de la politique économique et budgétaire européenne, le Parlement européen devrait adapter sa structure à l'évolution de celles du Conseil et de la Commission en développant au sein du Parlement européen une commission/sous-commission de la zone euro, constitué des parlementaires européens issus de ses États membres, sous peine de voir le Parlement européen délégitimé et contourné. Cette évolution se révélera également indispensable lorsque sera discutée la capacité budgétaire propre à la zone euro.

Un véritable gouvernement économique, pour lequel la France a toujours plaidé, est en passe de devenir réalité du fait de la crise. Mais, il ne pourra pas exister sans un contrôle parlementaire. Plus que la multiplication des structures, c'est la question du renforcement du contrôle démocratique exercé à chaque niveau qui est en jeu dans une approche de gouvernance multi-niveau. ■

1 - http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf

2 - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012DC0777:EN:NOT>

3 - http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documentation/chapter5/19701008fr072realunionecomon.pdf

4 - <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0542+0+DOC+XML+V0//FR>

B U L L E T I N D ' A B O N N E M E N T



l'ena hors les murs

Je souscris à abonnement(s) d'un an à l'ENA Hors les murs au prix annuel unitaire de 52,00 € (France) ou 85,00 € (Étranger).

Nom

Prénom

Adresse

Ci-joint mon règlement par chèque d'un montant de € libellé à l'ordre de l'AAE-ENA

Demande d'abonnement à retourner accompagné de votre règlement à : l'ENA Hors les murs 226, Bd Saint-Germain – 75007 Paris – Tél. : 01 45 44 49 50 – Télécopie : 01 45 44 02 12