

L'Europe sans gouvernement

par Shabin Vallée

La proposition par un collectif d'universitaires d'instituer un parlement de la zone euro a été remarquée. Mais, selon S. Vallée, cette réforme institutionnelle nuit au développement d'une démocratie européenne transnationale. Premier volet d'un débat entre les auteurs et leurs critiques.

Recensé : Stéphanie Hennette, Thomas Piketty, Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez, *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*, Paris, Seuil, 2017, 96 p., 7,50 €.

Le débat français sur l'Europe est souvent des plus frustrants, qui oppose de manière binaire et sans relief les « pro-européens » naïfs aux « anti-européens » primaires. Proposant une critique du fonctionnement de l'Union européenne qui soit à la fois radicale et profondément pro-européenne, cet ouvrage offre un contrepoids assumé et nécessaire à ceux qui détenaient jusque-là le monopole de la contestation radicale, mais dont l'analyse ne menait le plus souvent qu'à une impasse intellectuelle et politique.

En effet, par opposition avec un Frédéric Lordon¹ par exemple, qui soutient que « toute la politique économique européenne a été irrévocablement fixée dans des textes à valeur quasi constitutionnelle », ou à un Cédric Durand² pour qui l'Europe est à son fondement « un projet de classe » auquel il s'agit de mettre fin, les auteurs du présent ouvrage expriment avec force « l'idée que le marbre des traités n'a pas nécessairement la dureté qu'on lui attribue souvent ». L'ouvrage propose donc une critique à la fois radicale et fondamentalement optimiste de la construction européenne, ouvrant ainsi le débat et tâchant de rénover la réflexion.

¹ Frédéric Lordon, « Pour une monnaie commune sans l'Allemagne » (<http://blog.mondediplo.net/2013-05-25-Pour-une-monnaie-commune-sans-l-Allemagne-ou-avec>).

² Cédric Durand (dir.), *En finir avec l'Europe*, Paris, La Fabrique, 2013.

Remédier au déficit démocratique de la zone euro

Les auteurs partent d'un constat important : la politique et la crise institutionnelle de zone euro surdéterminent la politique économique. Il n'est en somme pas de politique économique nouvelle, de relance, de gestion de crise, de mutualisation des dettes ou de révision des règles budgétaires possibles sans refondation démocratique. C'est un point de départ fondamental qui contraste avec les analyses dominantes. En outre, l'absence de réflexion sur la refondation démocratique explique également largement pourquoi les démarches technocratiques de reconstruction de l'Union Économique et Monétaire (le « Livre blanc » de la Commission, le « rapport des cinq présidents ») sont dans l'impasse. Les auteurs décrivent la façon dont le déficit démocratique s'est creusé pendant la crise suite à l'émergence d'une gouvernance de la zone euro de plus en plus puissante, mais de moins en moins saisissable. Ils proposent d'y remédier par un « traité de démocratisation de l'Europe » (T-DEM) instituant une nouvelle chambre parlementaire de la zone euro.

Cette assemblée assurerait une démocratisation de la gouvernance économique de la zone euro en se substituant à l'Eurogroupe et aux sommets des chefs d'État de la zone euro instaurés pendant la crise. Elle serait constituée de membres des parlements nationaux et européen : une centaine de parlementaires nationaux, selon un mode de sélection peu clair, mais ajusté à la marge (5 membres) pour que les pays les plus petits soient représentés, auxquels s'ajouteraient 25 parlementaires européens. L'idée de ce regroupement est de favoriser la socialisation européenne des parlementaires nationaux autour d'identités partisans afin de rompre avec les choix imposés par le fonctionnement opaque de la gouvernance de la zone euro actuelle. Ces dernières années ont en effet fait émerger des défis nouveaux et mis en lumière des pratiques brutales. Les programmes d'assistance financière ont opposé les parlements nationaux les uns aux autres, à l'avantage systématique du Bundestag, le parlement allemand. Le parlement européen quant à lui ne joue qu'un rôle secondaire, sans pouvoir réel dans la gouvernance de la zone euro. De conseil des sages voulu par le traité de Lisbonne, le Conseil européen, qui réunit les dirigeants des États-membres de l'Union européenne, s'est transformé en instance de délibération exécutive ultime ; enfin l'Eurogroupe, comité des ministres des Finances sans existence formelle dans les traités européens, en est venu à s'imposer comme le centre névralgique de la politique économique européenne et comme le maître d'œuvre de ses errements.

Le parlement de la zone euro : un faux remède

Le constat du déficit démocratique du système actuel, bien que fondamentalement correct, mène à une proposition qui néglige de nombreux autres écueils et échouerait à jeter les bases d'une véritable démocratie transnationale.

Pour commencer, la motivation des auteurs d'aboutir à une majorité « progressiste » dans le parlement de la zone euro peut difficilement justifier en soi une réforme institutionnelle d'une telle ampleur. Un principe cardinal veut que pour qu'une réforme institutionnelle soit acceptable, elle puisse être pensée sous un « voile d'ignorance », c'est-à-dire qu'elle n'ait pas pour objectif de donner le pouvoir à un groupe politique particulier. Une assemblée de la zone euro dont le seul but serait de faire gagner une majorité progressiste pour faire advenir une certaine politique (comme la mutualisation des dettes ou l'harmonisation fiscale) s'expose à l'évidence à une accusation de partialité qui compromettrait immédiatement son avènement. Par ailleurs, étant donné le fonctionnement des démocraties parlementaires du nord de l'Europe, il semble illusoire de penser qu'un accord de coalition entre le SPD et la CDU en Allemagne, par exemple, pourrait être contourné par l'Assemblée parlementaire de la zone euro. Ce serait supposer par exemple, que la solidarité et la proximité intellectuelle (fragile) entre le Parti socialiste français et le SPD allemand seraient plus fortes qu'un accord de coalition sur lequel repose une majorité au Bundestag³. C'est précisément la force du parlement européen que d'élire des représentants dont le seul mandat est l'intérêt général européen et qui ne sont donc pas obligés par les contingences de la politique et des alliances nationales.

Ensuite, si le déficit démocratique décrit dans l'ouvrage est incontestable, il a son pendant dans un déficit exécutif qui l'alimente en retour⁴. C'est parce que la Commission européenne ne dispose pas du pouvoir réel de gouverner l'euro et ne dispose pas d'un budget ou des prérogatives nécessaires que « la gouvernance de la zone euro » forme une telle nébuleuse. Ainsi le problème n'est pas tant le manque de contrôle parlementaire national ou européen sur l'Eurogroupe, nous y reviendrons, que l'absence d'un pouvoir exécutif réel dans la zone euro. Il en résulte un mode de prise de décision dans lequel chaque État-membre (en plus de la Commission, de la BCE et souvent du FMI) dispose de fait d'un quasi droit de veto. Ceci débouche, au mieux, sur de l'indécision, au pire, sur du diktat. On peut douter en outre que les représentants exécutifs nationaux, pris ensemble, soient capables de prendre des décisions qui servent l'intérêt général européen. L'Eurogroupe ne peut donc pas remplacer un véritable pouvoir exécutif européen et, à moins d'imaginer une assemblée parlementaire aux pouvoirs quasi exécutifs, semblable à l'Assemblée nationale sous la IIIe République en France, une chambre parlementaire de la zone euro ne saurait s'y substituer non plus.

Au lieu de fournir une solution au déficit de pouvoir exécutif, le T-DEM semble donc prisonnier de l'espoir que la somme de parlementaires nationaux puisse réussir là où la somme des représentants exécutifs (les ministres des Finances de l'Eurogroupe) a échoué. Les auteurs ont raison de pointer les travers de l'Eurogroupe, mais la logique et la méthode de ce mode de gouvernement ne sont aucunement remises en cause par le T-DEM qu'ils proposent. En effet, il suffirait selon eux de « démocratiser le réseau bureaucratique intergouvernemental qui s'est

³ Au niveau fédéral allemand, on observe déjà que les accords de coalition dans les *Landers* lient les représentants au Bundesrat, le Conseil fédéral allemand où sont représentés les 16 *Landers*. Voir Philipp Kiiver, *The national Parliament in the European Union : A critical Review*, Kluwer Law International, chap 8, p. 178.

⁴ Nicolas Véron, « Le parlement européen et les marchés financiers », discours prononcé à la conférence du Comité des marchés financiers suédois, 8 juin 2012.

constitué depuis dix ans » (p. 10) plutôt que de le défaire. Il semble pourtant que la critique de la logique intergouvernementale doive être poussée plus loin et s'appliquer également à la somme de parlementaires nationaux élus sur un mandat national. Nos auteurs semblent ici oublier que c'est précisément pour répondre à ces tensions profondes, expérimentées dès 1957, que l'on a affranchi le parlement européen de sa tutelle nationale en instituant un suffrage universel propre en 1979.

Les impasses de l'approche intergouvernementale

L'approche intergouvernementale repose en effet sur plusieurs erreurs. La première est de croire qu'une révision plus profonde des traités est hors de portée et qu'il faut donc « s'inscrire dans le sillage des traités MES et TSCG, mais dans le but d'en démocratiser les termes » (p. 27), parce que « personne n'envisage aujourd'hui la possibilité de rouvrir le chantier herculéen d'une révision des traités européens à 27 » (p. 26). En réalité, une révision profonde des traités est devenue la condition *sine qua non* de la refonte institutionnelle de l'euro dont nous ne pourrions pas faire l'économie. On peut considérer que c'est un horizon lointain, mais l'élever en obstacle indépassable, c'est reconnaître l'impasse absolue. Et dans ce cas, l'entreprise intellectuelle audacieuse et utile serait de réfléchir à défaire l'euro plutôt qu'à prolonger son agonie en le rafistolant. Il est d'ailleurs incorrect d'affirmer, comme le fait l'ouvrage à plusieurs reprises, qu'une modification des traités serait hors de portée alors que la création des instruments intergouvernementaux, dont le Mécanisme européen de stabilité, a elle-même nécessité de modifier le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en son article 136, pour autoriser la création d'un mécanisme financier sans faire entorse à la clause de non-renflouement inscrite à l'article 125.

La deuxième erreur repose sur l'idée que les parlements nationaux seraient nécessairement, presque par construction, plus légitimes que le parlement européen pour assurer le contrôle démocratique de la gouvernance, même baroque, de la zone euro. En réalité, cette hypothèse est rejetée empiriquement, les enquêtes Eurobaromètre montrent une perte de confiance profonde dans les institutions européennes depuis le début de la crise — validant ainsi le constat des auteurs — mais la perte de confiance dans les parlements nationaux est encore plus grande que dans le parlement européen, en particulier dans les pays du Sud⁵. L'enthousiasme pour la réunion des parlements nationaux au niveau européen semble donc plutôt trouver sa source dans la faiblesse du parlementarisme français. Plutôt que de contrôler plus directement le président de la République et le ministre des Finances quand ils représentent la France à Bruxelles, ce qui est le cas de nombreuses démocraties parlementaires du nord de

⁵ Silvia Merler, « Is there a Path to Political Union », Bruegel Blog, août 2014.

l'Europe, les auteurs préfèrent contourner les faiblesses de la Ve République et tenter d'y remédier au niveau européen.

Enfin, et c'est un problème plus fondamental de philosophie politique, si l'on souhaite établir les fondements d'une démocratie parlementaire pour la zone euro, ce T-DEM établit un nouveau législateur, chargé de contrôler un pouvoir exécutif qui n'en est pas vraiment un, mais il n'introduit aucun ordre juridique. Sans modification des traités, c'est en effet le droit européen et la Cour de justice de l'Union européenne qui demeureraient souverains. Dans un dispositif d'une grande incohérence juridique, l'Assemblée de la zone euro prendrait par exemple la décision de renflouer une banque sur la base de la législation votée par le parlement européen et non par elle-même. L'Assemblée de la zone euro encadrerait le pouvoir exécutif au nom d'un pouvoir de législateur dont, sans changement plus profond des traités, elle ne jouirait pas réellement, le T-DEM ne pouvant lui donner des prérogatives qui sont aujourd'hui celles des institutions et du parlement européens.

Par ailleurs, en matière de politique de mutualisation des dettes ou de fiscalité, une assemblée parlementaire de droit international ne saurait supplanter les traités européens. Ceux-ci fournissent en effet un cadre prescriptif avec notamment l'article 125 (clause de non-renflouement) ou les articles 113, 114 et 115 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui imposent que les décisions ayant trait à la fiscalité soient prises à l'unanimité des États-membres. Aussi, si l'ouvrage explique bien la méthode légale de création d'une telle assemblée reposant sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne concernant le Mécanisme européen de stabilité (MES), il serait en réalité impossible de lui donner un pouvoir autre que symbolique sans modifier en profondeur les traités européens. Les auteurs mettent donc le doigt sur le problème central quand ils pointent le besoin de démocratisation et les errements de l'organisation actuelle, mais la solution « clef en main » qu'ils proposent ne saurait répondre aux exigences qu'ils se fixent.

Une autre voie de réformes

Ce livre dresse un constat utile et largement partagé qui contribue⁶ à un débat institutionnel et constitutionnel nécessaire en France et en Europe. Cependant, comme les technocrates qui pensent qu'un ministre des Finances de la zone euro aux prérogatives floues suffirait à résoudre les travers de la gouvernance de la zone euro en créant un gouvernement économique sans contrôle parlementaire, les défenseurs du T-DEM pensent qu'une assemblée parlementaire de la zone euro ainsi constituée pourrait répondre au déficit démocratique de l'Europe. Ces deux erreurs symétriques doivent nous pousser à adopter une approche holistique,

⁶ On notera notamment d'autres initiatives, plus abouties, comme le Protocole de Francfort proposé par Andrew Duff, ou plus embryonnaires, comme le mouvement pour la démocratisation de l'Europe (DiEM) lancé par Yanis Varoufakis.

qui réponde non seulement au déficit de pouvoir exécutif, mais aussi à l'impasse démocratique actuelle.

Une telle approche impose non seulement une refonte plus profonde des traités, mais aussi certainement des modifications constitutionnelles dans de nombreux pays européens. Il est certain que c'est un projet de longue haleine, rendu particulièrement complexe par les rendements décroissants de la méthode des petits pas et par le discrédit général dont souffrent les élites et les institutions européennes. Cependant, si l'on veut encore croire au gradualisme ou si l'on se résigne à l'impossibilité du grand soir institutionnel, il est possible de décrire une série de propositions transitoires qui puissent servir de tremplin à une réforme future de grande ampleur.

Par exemple, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG, également nommé « pacte budgétaire européen ») s'est doté d'une clause de révision qui permettrait de l'intégrer dans l'ordre juridique européen et donc de le réviser. Le Mécanisme européen de stabilité (MES) devrait également être communautarisé et son rôle étendu pour qu'il serve d'embryon de budget de la zone euro. L'Eurogroupe (qui est également le conseil d'administration du MES) serait alors doté d'une existence formelle dans les traités. Le parlement européen, qui y était auparavant opposé, a désormais accepté l'idée qu'une sous-chambre de la zone euro est une nécessité et les débats récents, notamment à la suite du Brexit, ont ouvert de manière décisive la possibilité d'une architecture institutionnelle différenciée. Enfin, la présidence de l'Eurogroupe pourrait être assurée par le commissaire aux Affaires économiques et financières (ECFIN).

Ces réformes ne constituent cependant qu'un programme transitoire visant à remédier aux problèmes les plus urgents, et ne sauraient dispenser d'une réflexion plus profonde sur l'organisation du fédéralisme budgétaire européen et sur le partage des compétences entre les niveaux national et européen. Les gouvernements nationaux, comme ils le font vis-à-vis des collectivités locales, devraient céder des prérogatives et de la base taxable au niveau européen, offrant ainsi au gouvernement et au parlement de la zone euro la clarté et les ressources dont ils manquent cruellement aujourd'hui. Ce processus de fédéralisation de la gouvernance de la monnaie unique aboutirait *in fine* à l'instauration d'un véritable pouvoir exécutif européen, entre les mains de la Commission et non plus de l'Eurogroupe, à l'exercice d'un contrôle parlementaire par une sous-chambre du parlement européen et à l'établissement de prérogatives et de relations entre le niveau fédéral et les États-membres, permettant ainsi la transnationalisation de la démocratie que Jürgen Habermas appelle de ses vœux. Sans cela, de la même manière que le traité de Maastricht a accouché d'une monnaie unique ingouvernable et source de frustrations immenses, le T-DEM ne permettra pas de dépasser (même avec la disparition de l'Eurogroupe) le statu quo intergouvernemental dysfonctionnel. Il ne serait que le cache-sexe de Maastricht et se bornerait à lui apposer une démocratisation de façade.

Publié dans lavedesidees.fr, le 25 septembre 2017.