

Pour un gouvernement économique européen et démocratique

Par **Patrick Dollat**, maître de conférences hors classe en droit public

Le 8 juin 2015

Le débat sur la réforme des institutions de la zone euro vient d'être rouvert par les différentes interventions du couple franco-allemand ainsi que par celles du ministre français de l'économie, Emmanuel Macron. Terra Nova, qui s'est associé voici un an au « Manifeste pour une union politique de la zone euro »¹ entend le poursuivre et y contribuer de façon ouverte. La présente note de Patrick Dollat est publiée dans cet esprit. Nous serons heureux de rendre publiques sur ce même site les réponses ou suites qui pourraient lui être apportées dans les semaines et les mois qui viennent, pourvu qu'elles présentent une argumentation structurée et documentée.

La violence de la crise économique et sociale qui secoue l'Union européenne nous oblige à revisiter les fondements de l'Union économique et monétaire (UEM) pour en garantir l'efficacité et la pérennité. Dans ce but, la présente note précise les principes et objectifs d'un gouvernement économique européen capable de tirer parti de la puissance commerciale de l'Union et de sa monnaie unique l'euro.

L'Union européenne s'affirme comme la première puissance commerciale mondiale avec un produit intérieur brut (PIB) supérieur à celui des Etats-Unis ou de la Chine. Sa monnaie unique, l'euro, constitue la deuxième monnaie de réserve et d'échange après le dollar. Pourtant, en 2014, le taux de croissance du PIB de l'Union, de 1,3 % selon Eurostat, était deux fois moindre que celui des Etats-Unis (2,4 %) et son taux de chômage représentait, en décembre de la même année, 9,9 % de sa population active alors que celui des Etats-Unis s'établissait à 5,6%². De plus, l'accroissement des divergences entre les taux de croissance des Etats membres de l'Union fragilise la cohésion nécessaire à la création d'une zone monétaire optimale.

Ces modestes résultats sont encore plus frustrants dans la zone euro avec un taux de croissance inférieur à 1 % et un taux de chômage supérieur à 11, 4% pour la même

¹ Pour lire le manifeste : <http://pouruneunionpolitiquedeleuro.eu/>

² Eurostat : taux de croissance du PIB réel, variation par rapport à l'année précédente : <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&language=fr&pcode=tec00115>

année³. En outre, les jeunes de moins de vingt-cinq restaient les plus frappés avec, pour la même période, un taux de chômage en données corrigées des variations saisonnières de 23%. Si les perspectives de croissance pour l'année 2015 sont plus favorables, avec un taux de croissance attendu de 1,5 % et un chômage très légèrement inférieur à 10 % pour l'Union européenne⁴, ces chiffres restent en retrait par rapport aux performances américaines, les Etats-Unis devant enregistrer une croissance de 3,2 % en 2015⁵.

Ce décalage flagrant entre la puissance internationale de l'Union et l'insuffisant dynamisme de sa politique économique et monétaire ne peut rester sans réponse au regard de ses conséquences sociales et du scepticisme qu'il inspire à l'endroit du projet européen. Il suppose, tout d'abord, d'analyser rigoureusement les conséquences de l'adoption de l'euro en l'absence de création d'une zone monétaire optimale adossée à des solidarités efficaces pour, ensuite, dégager les initiatives politiques et les réformes institutionnelles nécessaires à la création d'un gouvernement économique européen à la fois efficace et démocratique.

Ainsi, après avoir précisé en quoi l'action des instances exécutives de la zone euro privilégie le respect de la discipline budgétaire (première partie), la présente note proposera plusieurs réformes visant à garantir un gouvernement économique européen plus efficace et doté d'une plus grande légitimité démocratique (seconde partie).

³ Eurostat, euroindicateurs 30 janvier 2015 - <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6581676/3-30012015-AP-FR.pdf/98f81aa0-52b7-4cd1-8956-ed2adb070fe6>

⁴ Commission européenne, affaires économiques et financières, prévisions économiques de l'Union européenne - http://ec.europa.eu/economy_finance/explained/economies_of_europe/european_economic_outlook/index_fr.htm

⁵ Banque mondiale, Actualité - <http://www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2015/01/13/global-economic-prospects-improve-2015-divergent-trends-pose-downside-risks>

INTRODUCTION

Depuis quelques mois, la perspective de la désagrégation de l'Union, à tout le moins de sa monnaie unique l'euro, semble s'éloigner... Pour autant, la violence sociale de la crise qui épuise encore les pays du Sud de l'Europe, voire d'autres tels la France, témoigne de la fragilité d'une intégration monétaire adossée à des solidarités pusillanimes⁶ faute d'une action politique fondée sur un débat démocratique approfondi⁷. A ce titre, dans une proposition de résolution sur l'examen du cadre de la gouvernance économique de l'euro, la Commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen souligne que « *sous la forme actuelle, le cadre de gouvernance économique ne permet pas un véritable débat sur les perspectives économiques de la zone euro ou sur une stratégie budgétaire globale et ne traite pas les différentes situations économiques et budgétaires de la même manière.* »⁸.

La crainte d'une dislocation de l'UEM demeure une hypothèse d'autant moins absurde qu'au moins deux tentatives en ce sens ont échoué au XXe siècle : l'Union monétaire latine créée en 1865 fut abandonnée en 1927 ; quant à son pendant scandinave lancé en 1873, il disparut en 1924. En revanche, la création du *Mark* et de la *Reich Bank* en 1875, puis l'adoption du *Deutsche Mark* par les nouveaux Länder, suite à la réunification des deux Allemagnes en 1989, ou encore l'adoption, en 1926, de la *Lire* comme monnaie nationale italienne, constituent trois exemples européens d'intégrations monétaires réussies dont pourrait être rapproché, dans un contexte historique fort différent, l'apparition du rouble au XIIIe siècle dans la République de Novgorod⁹. L'étude comparée du caractère durable, ou éphémère, de ces unions permet de dégager au moins trois enseignements utiles pour l'avenir de l'euro¹⁰ : les intégrations monétaires pérennes reposent sur une volonté d'intégration politique partagée, sur la puissance fédératrice de l'un des pays participants et sur des solidarités effectives entre des membres engageant les politiques nécessaires à la constitution progressive d'une zone monétaire optimale¹¹.

⁶ J.-V. Louis, « Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne », Ch. Boutayeb (sous la dir.), *La solidarité dans l'Union européenne. Eléments constitutionnels et matériels*, Paris, Dalloz, Coll. Thèmes et commentaires, 2011, pp. 107-124.

⁷ P. Dollat, « Le contrôle des instances exécutives de la zone euro : "la Grande Illusion" ? », P-Y Monjal (sous la dir.), *Actes du colloque de Besançon : La responsabilité politique des exécutifs des Etats membres du fait de leur action européenne*, Bruxelles, Larcier, 2016, à paraître.

⁸ P. Berès, rapporteure, *Projet de rapport sur l'examen du cadre de la gouvernance économique : bilan et enjeux (2014/2145 (INI))*, Commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen, 5 février 2015, 15 p. Ce rapport, présenté fin mai 2015 à la Commission européenne avant le Conseil européen du mois de juin, engage le Collège bruxellois « à élaborer une feuille de route ambitieuse qui tienne compte du besoin de réformes de la gouvernance économique (...) » - <http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/econ/draft-reports.html?ufolderComCode=ECON&ufolderLegId=8&ufolderId=01152&linkedDocument=true&urefProcYear=&urefProcNum=&urefProcCode=>

⁹ J. Waller, « La naissance du rouble-or », *Cahier du monde russe et soviétique*, 1979, vol. 20, pp. 258-304.

¹⁰ N. Olszak, *Histoire des Unions monétaires*, Paris, PUF, Coll. Que sais-je ?, 1998, 127 p.

¹¹ R. A. Mundell, « A theory of Optimum Currency Areas », *American Economic Review*, Vol. 51, nov. 1963 et *International Economics*, New York, Mac Millan Ed., 1968, 352 p. <http://www.columbia.edu/~ram15/index.html>

Dès le Conseil européen de Madrid en juin 1989, la perspective de créer une union économique et monétaire effective suscita une réflexion fertile sur les réformes institutionnelles et les contreparties politiques qui devaient l'accompagner. Cette question préoccupait tout particulièrement le chancelier Helmut Kohl, l'Allemagne étant appelée à « sacrifier » le *Deutsche Mark* sur l'autel de l'intégration communautaire. En réponse, la construction de la monnaie unique est imprégnée de la doctrine ordolibérale élaborée à partir de 1936 à l'université de *Freibourg im Breisgau* puis développée dans la revue *Ordo* créée en 1948. Selon cette doctrine, qui rejette à la fois l'hédonisme des libéraux classiques et le matérialisme révolutionnaire, l'économie est encadrée dans un ordre social à l'intérieur duquel la propriété privée et le marché ne sont pas des données naturelles mais une construction historique. Sous cette réserve, le libéralisme reste le meilleur des régimes économiques et il appartient à l'Etat, en tant qu'« *ordonnateur* » éclairé par des experts, de définir un cadre légal et institutionnel, une « *constitution économique* »¹², garantissant son bon fonctionnement grâce au libre jeu de la concurrence. L'ordolibéralisme, aujourd'hui qualifié « *d'économie sociale de marché* »¹³, trouve sa traduction juridique européenne dans les traités sur l'Union en instaurant une forme de constitutionnalisation de l'économie et de la monnaie fondée sur quatre principes : le respect de la propriété privée, le libre accès au marché, la stabilité des prix grâce à l'indépendance de la politique monétaire et l'équilibre des finances publiques. Les institutions de l'Union ont ainsi pour missions premières d'en garantir le respect en exerçant des fonctions de régulation et de surveillance et non d'intervenir activement pour relancer la croissance et lutter contre le chômage, ces missions restant, au premier chef, dévolues aux Etats membres dans le respect des critères de Maastricht. Cependant, si le principe de stabilité des prix dans la théorie ordolibérale jouit d'une double pertinence historique au regard de l'hyperinflation de l'entre-deux guerre et de la stagflation des années 1970-1980, le risque de déflation et la croissance insuffisante auxquels sont aujourd'hui confrontées la zone euro et sa Banque centrale, soulèvent des questions nouvelles qui n'avaient pas été envisagées par les rédacteurs du traité de Maastricht¹⁴... De plus, en l'absence de politiques internes de redistribution et de développement régional puissantes, le libre jeu de la concurrence garanti par le pouvoir politique ne permet pas de réduire les disparités entravant la création d'une zone monétaire optimale. A titre d'exemple, dans le budget fédéral des Etats-Unis, le niveau des dépenses publiques représente près d'un quart du PIB américain alors que dans le budget de l'Union européenne, ce niveau est plafonné à environ 1 % du PIB des 28 Etats membres...

Dans ce cadre, les instances exécutives de la zone euro sont nombreuses, qu'il s'agisse de la Banque centrale européenne (BCE), du Conseil européen, du Conseil Ecofin et des exécutifs nationaux, de la Commission européenne avec son commissaire en charge des affaires économiques et financières, ainsi que de l'Eurogroupe de nature informelle... Ces institutions et organes de régulation n'échappent pas à tout contrôle mais, en l'état des traités, l'accumulation paralysante des procédures « *porte atteinte à l'adhésion et à l'acceptation des parlements, des partenaires sociaux et des citoyens en ce qui concerne les lignes directrices, les recommandations et réformes qui découlent de ce cadre* »¹⁵, c'est-à-dire, en dernier ressort, à leur légitimité démocratique. La « *nébuleuse* » des exécutifs de la zone euro forment ce que certains qualifient

¹² L.-J. Constantinesco, « La constitution économique de la C.E.E. », *RTD. Eu*, n°2, Avril-juin 1977, p. 245 et s.

¹³ P. Dardot, Ch. Laval, *La Nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2009, 504 p - <http://lectures.revues.org/1194>

¹⁴ J. Pisani-Ferry, *La crise de l'euro et comment nous en sortir*, Fayard, Paris, Coll. Pluriel, 2013, 2d éd., 250 p. 245.

¹⁵ P. Berès, *op. cit.*, p. 6.

« d'Etat européen de l'ombre »¹⁶ où la Banque centrale européenne, le Conseil européen et, parmi ses membres, l'Allemagne jouent un rôle prépondérant. L'insuffisance du débat démocratique est entretenue par la nature ambiguë et conflictuelle de l'Union économique et monétaire : fondée sur un partage de compétences entre l'Union et ses Etats membres, la politique économique de l'Union s'avère incapable d'établir un dialogue équilibré avec la puissante Banque centrale européenne qui le recherche et d'influer efficacement sur l'économie réelle, c'est-à-dire sur la croissance, le chômage, la fiscalité ou encore les investissements, la recherche et le développement...

Outre le Parlement européen, plusieurs groupes de réflexion ont déjà engagé l'analyse nécessaire à la réforme de la politique économique et monétaire de l'Union. Il s'agit, notamment, du Glienicker Gruppe allemand dont l'appel de 2013 pour la création d'une Euro-Union est soutenu, en France, par les signataires du « Manifeste pour une union politique de l'euro » ou encore par le groupe Eiffel qui appelle à « bâtir une communauté politique, démocratique, à partir de l'euro (...) [qui] sera ouverte à tous ceux qui en acceptent les devoirs (...) »¹⁷. La présente note a pour ambition de prolonger ces travaux. Sans viser à remettre en cause l'engagement mutuel européen d'une gestion saine des finances publiques, elle part du constat que les instances exécutives de la zone euro concentrent encore largement leur action sur le respect de la rigueur budgétaire (première partie). Malgré une érosion régulière de leur soutien à l'euro, les citoyens de l'Union restent, toutefois, majoritairement attachés à la monnaie unique. Cette confiance ébranlée oblige les tenants de l'intégration européenne à dégager des propositions garantissant la légitimité démocratique d'un gouvernement économique européen efficace dans une Union différenciée (seconde partie).

* * *

1 - L'ACTION DES INSTANCES EXECUTIVES DE LA ZONE EURO PRIVILEGIE LE RESPECT DE LA DISCIPLINE BUDGETAIRE.

Il convient, à ce titre, d'observer un double mouvement : d'une part, les instances exécutives nationales ont souverainement renoncé à exercer leurs pouvoirs de contrôle en matière monétaire (1.1) ; d'autre part, ces mêmes instances, ainsi que leurs pendants européens, tirent difficilement avantage du renforcement des compétences et interventions de la BCE afin de relancer la croissance et l'investissement et de réduire le chômage (1.2). Par suite, alors même que dans son discours prononcé à Jackson Hole, le 22 août 2014, lors du symposium annuel des banques centrales, le président de la BCE, a souligné que « *le retour à un taux d'emploi plus élevé requiert un dosage de politiques associant des mesures monétaires, budgétaires et structurelles, et donc une stratégie cohérente au niveau national et de l'Union. (...)* », la zone euro, qui « *n'est pas une union politique*

¹⁶ Cf. A. Becker, « *Amid the EU's lack of a strong central government to enforce common fiscal policy, a "shadow state" has emerged - a patchwork of agencies that is facing growing criticism as undemocratic and illegitimate* », "European 'shadow state' faces growing resistance", Deutsche Welle (DE), 6 avril 2013 - <http://www.dw.de/european-shadow-state-faces-growing-resistance/a-16720690>

¹⁷ Cf. A. von Bogdandy et al., Glienicker Gruppe, "Aufbruch in die Euro-Union" (Vers une Euro-Union), Die Zeit, jeudi 17 octobre 2013, <http://www.glienickergruppe.eu/> ; F. A et al., « Manifeste pour une union politique de l'euro », février 2014 : <http://pouruneunionpolitiquedeleuro.eu/> ; J.-L. Bianco, S. Goulard, E. Pfimlin, Groupe Eiffel, « Pour une communauté politique de l'euro », Le Monde, samedi 15 février 2014, <http://www.groupe-eiffel.eu/>

formelle »¹⁸, court le risque de se transformer en un système administratif et économique technocratique dans lequel les experts « supplantent, en fait ou en droit, les responsables politiques élus dans la prise des décisions »¹⁹. Tel n'est pourtant pas l'objet des valeurs démocratiques et de la citoyenneté de l'Union²⁰.

1.1 - DES INSTANCES EXECUTIVES NATIONALES DESSAISIES DE LEURS POUVOIRS DE CONTROLE EN MATIERE MONETAIRE.

L'adoption de l'euro, en tant que monnaie unique, a eu des conséquences déterminantes, et sous-estimées, sur les politiques économiques des pays concernés car en application des traités, ils ont dû se dessaisir de deux instruments de régulation macroéconomique essentiels : le taux de change (A) et la politique monétaire (B).

A - Les conséquences sous-estimées de la perte du contrôle de la politique des taux de change.

Au regard des critères de convergence, tels que définis par le traité de Maastricht, la disparition des taux de change entre les Etats membres de la zone euro a eu trois conséquences à long terme.

Première conséquence : avec l'adoption d'une monnaie unique, le taux de conversion entre les monnaies nationales qui disparaissent devient intangible. Or celui-ci remplissait une double fonction : il permettait d'apprécier, sur le long terme de manière structurelle, l'évolution des fondamentaux économiques tels que l'inflation, l'endettement, les taux d'intérêt et la productivité et il servait d'instrument à l'action publique en cas de crise ou de choc économique asymétrique²¹. Il constituait une variable d'ajustement entre les économies nationales pour préserver leur compétitivité. Par suite, les pays de la zone euro ne pouvaient se passer de la variable du taux de change qu'à condition de coordonner, notamment, leur rythme d'inflation à long terme.

Or, les prix reflètent les caractéristiques d'une économie : ils seront comparables dans la mesure où le montant des salaires, des charges sociales, des impôts, des profits ainsi que la productivité du travail et du capital le seront également. Dans la zone euro, leurs divergences résultant de la

¹⁸ Dans le même discours, Mario Draghi concluait : « (...) Il ne faut pas oublier que l'enjeu pour notre union monétaire est de taille. Il n'est pas inhabituel d'observer des disparités régionales en matière de chômage au sein d'un même pays mais la zone euro n'est pas une union politique formelle et, par conséquent, elle ne dispose pas des mécanismes permanents de partage des risques que sont les dispositifs de transfert fiscal. Les flux migratoires transfrontaliers sont relativement modestes et il est peu probable qu'ils deviennent un jour une variable centrale d'ajustement du marché du travail après des chocs de grande ampleur. (...) », <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp140822.fr.html>

¹⁹ Selon le dictionnaire Larousse : « Système politique ou économique dans lequel les experts, techniciens et fonctionnaires supplantent, en fait ou en droit, les responsables politiques dans la prise des décisions. »

²⁰ Cf. J. H. H. Weiler, « La crise de la citoyenneté est encore plus grave que celle de l'euro », *Le Monde – Culture & Idées*, 2 mai 2015, p. 7.

²¹ Site Internet du Sénat : « On appelle choc asymétrique, ou choc spécifique, un événement ayant un impact macroéconomique seulement dans un pays, ou avec une intensité différente selon les pays. Une variation de la demande dans un secteur de spécialisation, un événement politique ou social, peuvent constituer des chocs asymétriques. (...) » - <http://www.senat.fr/rap/r07-113/r07-11345.html>

disparité des économies nationales ne peuvent plus être compensées en recourant aux modifications du taux de change. Aussi, l'obligation fixée par les critères de Maastricht de maintenir un faible taux d'inflation annuel, inférieur mais proche de 2 % selon la définition adoptée par la BCE²², a pu provoquer une contraction des économies réelles et un accroissement du chômage dans certains pays, telle la France, habitués à recourir à des déflations compétitives peu glorieuses et incompatibles avec les principes fondateurs de l'Union économique et monétaire...

Deuxième conséquence : dans un espace garantissant la libre circulation des capitaux, les agents économiques peuvent vendre sans restrictions nationales leurs actifs financiers après comparaison de leurs rendements respectifs. Selon la théorie de la parité des taux d'intérêt, l'ajustement des taux de change est un instrument contribuant alors au rapprochement des taux de rémunération. Par conséquence, la mise en œuvre d'une monnaie unique suppose un rapprochement des taux d'intérêt à long terme sur les mêmes types d'actifs financiers, dont les titres de dette publique. Tel est l'objet du critère de Maastricht relatif aux taux d'intérêt à long terme car, comme en ce qui concerne la parité des pouvoirs d'achat, une variation des taux de change n'est plus possible pour compenser une augmentation des taux d'intérêt. En l'absence d'une solidarité financière suffisante, malgré la création du mécanisme européen de stabilité (MES) et les récentes initiatives non conventionnelles de la BCE, les Etats confrontés à une crise de leur dette souveraine doivent drastiquement réduire leur déficit public afin de satisfaire au critère des 3 % au risque de paralyser leur croissance économique et d'accroître leur niveau de chômage. Pour pallier ce danger, la Commission fixe désormais des objectifs de réduction du « déficit structurel », c'est-à-dire du solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires. Un État en « déficit excessif » doit donc diminuer chaque année son déficit structurel d'au moins 0,5 % du PIB et, à condition qu'il ait rempli ses engagements, la Commission peut lui accorder des délais pour revenir à 3 %²³. Pour autant, les résultats économiques enregistrés, dont ceux de la France, restent mitigés...

Troisième conséquence : outre la limitation annuelle des déficits à 3 % du PIB, les critères de convergence limitent à 60 % du PIB le niveau général des dettes publics. Cet encadrement rigoureux est également lié à la suppression des politiques nationales de change dès lors que, dans la zone euro, les mécanismes d'ajustement par ledit taux ne peuvent plus jouer entre ses membres ; il ne garantit pas pour autant l'homogénéité des économies nationales.

Il résulte de tout ce qui précède que l'adoption d'une monnaie unique suppose de la part des pays concernés une convergence suffisante des niveaux d'inflation et d'endettement public, mais également privé, ainsi que des taux d'intérêt. Le respect de ces critères fait de la zone euro « *une zone monétaire par essence politique* » et si les rédacteurs des traités avaient « *attendu que les*

²² Définition quantitative de la stabilité des prix adoptée par la BCE : « *While the Treaty clearly establishes the primary objective of the ECB, it does not give a precise definition of what is meant by price stability. / The ECB's Governing Council has announced a quantitative definition of price stability: "Price stability is defined as a year-on-year increase in the Harmonised Index of Consumer Prices (HICP) for the euro area of below 2%." / The Governing Council has also clarified that, in the pursuit of price stability, it aims to maintain inflation rates below, but close to, 2% over the medium term.* » - <https://www.ecb.europa.eu/mopo/strategy/pricestab/html/index.en.html>

²³ Article 5 du Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n°1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, JOUE n°L 306/12, du 23 novembre 2011.

conditions dites théoriques soient réunies, la zone euro ne serait pas née (...) »²⁴. Pour autant, la théorie du spill over, ou théorie de l'engrenage, qui a jusqu'alors prévalu ne dispense pas les décideurs politiques, en synergie avec la BCE, d'adopter, avec pragmatisme, les mesures de convergence indispensables à la stabilité monétaire et financière à long terme du système : les seuls critères de convergence ne peuvent pas, à eux seuls, garantir un haut niveau d'emploi faute de refléter une homogénéité suffisante des économies nationales que le marché unique n'a pas été en mesure de réaliser²⁵.

B - Les conséquences sous-estimées de la perte du contrôle de la politique monétaire.

Le partage de la souveraineté monétaire par les Etats membres de la zone euro a trois conséquences au regard des finances publiques de ces derniers : la suppression de la taxe d'inflation²⁶, la perte du privilège de seigneurage²⁷ et l'impossibilité de monétiser la dette publique sur leur seule initiative. Si les deux premières conséquences ont eu des effets restreints, tel n'est pas le cas de la troisième qui, en l'état du droit, entrave la solidarité budgétaire et impose une discipline rigoureuse.

Dans l'Union européenne, la monétisation de la dette des Etats est actuellement impossible du fait des traités et de la disparition des monnaies nationales. Dans le droit fil de la philosophie ordolibérale peu favorable à l'interventionnisme public, les articles 123 et 125 TFUE interdisent à la BCE, aux banques centrales nationales et aux Etats membres de prendre en charge tout ou partie des engagements d'un autre Etat, sauf circonstances exceptionnelles échappant au contrôle de l'intéressé. Cet interdit se traduit par la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance (PSC) et la surveillance multilatérale des finances publiques.

La crise grecque a souligné les limites de cette clause de « no-bail-out » prohibant toute solidarité budgétaire dès lors que la défaillance d'un Etat peut mettre en péril la crédibilité de l'ensemble de la zone euro. Les critères de convergence visent essentiellement à obtenir des résultats économiques quantitatifs et non un rapprochement, voire une harmonisation des politiques elles-mêmes, et ils ne font pas explicitement référence à la convergence de grandeurs macroéconomiques réelles telles que les taux de croissance et d'emploi²⁸. Dans ce contexte, en recourant à des mesures non conventionnelles, telles les Opérations monétaires sur titres (*Outright Monetary Transactions – OMT*),

²⁴ J.-P. Betbèze, « Quelle logique suit donc la Banque centrale européenne ? », *Fondation Robert Schuman, Questions d'Europe n°353*, 20 avril 2015 - <http://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-353-fr.pdf>

²⁵ M. Devoluy, *L'euro est-il un échec ?*, La Documentation Française, Coll. Réflexe Europe, 2012, pp. 41 et s. Du même auteur : *Petit guide à l'usage des citoyens qui ne croient plus à l'Europe*, Points, Coll. Points Essais, Paris, 2014, 156 p.

²⁶ La taxe d'inflation résulte de la perte de valeur de la monnaie légale et des créances des banques détenues auprès de la Banque centrale, ces créances constituant, analytiquement, une dette de l'Etat. Cette perte de valeur due à l'inflation allège la dette de l'Etat ; elle est analysée comme une « taxe d'inflation ».

²⁷ Le privilège du seigneurage est défini comme le revenu tiré des actifs détenus par les banques centrales en contrepartie de la monnaie de base qu'elle émet, ce revenu étant reversé au Trésor public. Dans la zone euro, ces revenus sont reversés par la Banque centrale européenne aux Etats actionnaires.

²⁸ J. Cloos, G. Reinesch, D. Vignes & J. Weyland, *Le traité de Maastricht. Genèse, analyse, commentaires*, Bruxelles, Bruylant, *op cit.*, pp. 183 et s.

qui ont été parmi les plus importantes et efficaces pour calmer les marchés, la BCE est devenue, à son corps défendant, l'organe le plus politique de l'Union.

1.2 - DES INSTANCES EXECUTIVES NATIONALES ET EUROPEENNES INCAPABLES DE TIRER AVANTAGE DU POUVOIR ACCRU DE LA BCE.

La laborieuse désignation du nouveau président de la Commission européenne²⁹, dans ce qu'elle révèle des rapports de pouvoir entre le Conseil européen, représentant des Etats membres, et le Parlement européen censé exprimer la volonté des citoyens de l'Union, illustre la nature ambivalente du régime politique de l'Union qui relève, conjointement, de la méthode d'intégration communautaire et de la coopération intergouvernementale. Une ambivalence qui, pour résoudre la crise des dettes souveraines, a renforcé l'autorité de la Banque centrale européenne³⁰ dans son rôle de garante de la stabilité des prix et de l'intégrité de l'euro (A). Or, face à ce rôle dominant de la BCE, la « nébuleuse » des instances exécutives nationales et européennes dans l'Union s'avère incapable de tirer parti de la monnaie unique pour une politique de croissance³¹ et concentre ses contrôles sur le respect de la rigueur budgétaire en empruntant à la méthode intergouvernementale (B).

A - Le rôle technocratique dominant de la BCE pour garantir la stabilité des prix et de l'euro.

Dans l'Eurosystème, la Banque centrale européenne, de par ses compétences monétaires exclusives, est une institution de nature fédérale dont les décisions sont rigoureusement appliquées par les banques centrales nationales. Conformément à la doctrine monétaire de l'Union, elle est indépendante et ne peut solliciter ni accepter des instructions des institutions de l'Union, des gouvernements des Etats membres ou de toute autre organisme. Aussi, pour affirmer son autorité face aux Etats souverains, la BCE s'attache à respecter les principes de responsabilité et de transparence dans l'accomplissement de ses missions. Pour autant, ces principes relevant de la bonne gouvernance ne suffisent pas pour pleinement légitimer le rôle prépondérant de la Banque centrale européenne et de sa stratégie pour la stabilité des prix et de l'euro.

Le fameux chiffre de 2 % d'inflation à moyen terme résulte du pouvoir discrétionnaire de la BCE, désireuse d'affirmer sa crédibilité internationale, et non du texte même des traités³². Un taux aussi rigoureux, et identique pour l'ensemble des membres de l'euro-groupe, laisse néanmoins perplexe les économistes dès lors qu'il ne repose sur aucune théorie ou expérience précise et qu'il n'est retenu par aucune autre grande banque centrale... Aussi, face à la gravité de la crise, le Conseil des gouverneurs de la BCE, sous l'impulsion de Mario Draghi son nouveau président, décidera, en septembre 2012, le lancement des opérations monétaires sur titres de l'Eurosystème sur les

²⁹ Cf. P. Debreu, « Une analyse politique de la Commission Juncker : une nouvelle dynamique est-elle née ? La démocratie européenne et le cycle électoral 2014 (I) », Terra Nova, 27 novembre 2014 - <http://www.tnova.fr/note/une-analyse-politique-de-la-commission-juncker-une-nouvelle-dynamique-est-elle-n-e-0>

³⁰ M. Charrel, « L'euro a failli mourir, vive la Banque centrale européenne ! », *Le Monde*, Dimanche 4 – Lundi 5 mai 2014, p. 5.

³¹ M. Aglietta, « La politique monétaire de la Banque centrale européenne dans tous ses Etats », Terra Nova, 23 septembre 2014, - <http://www.tnova.fr/sites/default/files/23092014%20-%20Politique%20mon%C3%A9taire%20BCE.pdf>

³² Cf. <https://www.ecb.europa.eu/mopo/strategy/pricestab/html/index.en.html>

marchés secondaires de la dette souveraine, dite OMT, visant à racheter sans limitation des emprunts d'Etat d'une maturité de un à trois ans à condition que les bénéficiaires se soumettent aux conditions de mise en œuvre du mécanisme européen de stabilité (MES) et fassent l'objet d'un programme d'ajustement économique³³.

Mais cette initiative non conventionnelle, certes efficace, fait tout particulièrement controverse en Allemagne où un groupe de 35 000 citoyens a saisi la Cour constitutionnelle fédérale pour en contester la constitutionnalité. En réponse, le *Bundesverfassungsgericht* a considéré, le 10 février 2014, que la décision OMT constituait un abus de pouvoir (Ultra vires-Akte) mais qu'elle pouvait être interprétée restrictivement dans le respect du droit primaire³⁴. Elle a donc sursis à statuer et a adressé à la Cour de justice européenne une demande de décision préjudicielle³⁵. Un mois plus tard, par sa décision du 18 mars 2014, la Cour de Karlsruhe a, par ailleurs, rejeté les plaintes déposées à l'encontre du traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES) aux motifs qu'elles étaient infondées et en partie irrecevables mais elle a pris soin de préciser que le Bundestag devait prendre les dispositions nécessaires en vue d'éventuelles charges supplémentaires³⁶. De manière générale, la jurisprudence du *Bundesverfassungsgericht* souligne les limites d'une politique monétaire qui n'est pas solidement adossée à une politique économique communautaire démocratiquement définie et dont, in fine, le contrôle relève de l'office du juge, voire de parlementaires nationaux, et non du Parlement européen. Et telle n'est pas la voie empruntée par les multiples instances exécutives de l'Union qui continuent à privilégier la méthode intergouvernementale pour la définition d'une politique économique commune tout en renforçant les prérogatives de la BCE en vue, notamment, du bon fonctionnement de l'Union bancaire³⁷ et de la préservation de l'euro.

³³ Décision du Conseil des gouverneurs de la BCE du 6 septembre 2012 sur les caractéristiques techniques des opérations monétaires sur titres - <http://www.ecb.europa.eu/press/govcdec/otherdec/2012/html/gc120921.fr.html>

³⁴ Cf. communiqué de presse du *Bundesverfassungsgericht* n° 9/2014 du 7 février 2014 - <https://www.bundesverfassungsgericht.de/en/press/bvg14-009.html>

³⁵ Demande de décision préjudicielle présentée par le *Bundesverfassungsgericht* le 10 février 2014, Peter Gauweiler e. a., aff. C-62/14, JOUE n°C 129 du 28.04.2014, p.11. Dans ses conclusions présentées le 14 janvier 2015, l'avocat général, M. Pedro Cruz Villalón, a proposé d'apporter la réponse suivante aux questions préjudicielles posées par le *Bundesverfassungsgericht* : « 1. Le programme Opérations monétaires sur titres (Outright Monetary Transactions – OMT) de la Banque centrale européenne, annoncé le 6 septembre 2012, est compatible avec les articles 119 et 127, paragraphes 1 et 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à condition que, dans l'hypothèse où il en serait fait application, la Banque centrale européenne s'abstienne de toute intervention directe dans les programmes d'assistance financière auxquels est subordonné le programme OMT, et remplisse strictement son devoir de motivation et les exigences du principe de proportionnalité. 2. Le programme OMT est compatible avec l'article 123, paragraphe 1, TFUE, à condition que, dans l'hypothèse où il en serait fait application, il soit mis en œuvre dans le temps de façon à permettre effectivement la formation d'un prix de marché des titres de dette publique. »

³⁶ BVerfG, 2 BvR 1390/12, du 18.3.2014 - http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20140318_2bvr139012.html

³⁷ Règlement (UE) n° 1022/2013 du Parlement et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne) en ce qui concerne des missions spécifiques confiées à la Banque centrale européenne en application du règlement (UE) n° 1024/2013, JOUE n° L 287 du 29 octobre 2013, pp. 5-14 et règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit, JOUE n° L 287 du 29 octobre 2013, pp. 63-89 - http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/banking-union/banking-union-memo_fr.pdf

B - Le rôle complémentaire d'une « nébuleuse » d'instances exécutives privilégiant le contrôle de la rigueur budgétaire.

Aux termes de l'article 121 TFUE : « *Les Etats membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et les coordonnent au sein du Conseil, (...)* », c'est-à-dire en agissant « *dans le respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre (...)* ». Cependant, alors que la rigueur budgétaire découlant des critères de convergence s'appuie sur des instruments juridiques contraignants, la stratégie pour la croissance et l'emploi, dite « Stratégie de Lisbonne », affiche des résultats modestes de par l'inefficacité des mesures ouvertes de coordination, dites MOC, et la dilution des responsabilités entre les nombreux exécutifs de l'Union. En revanche, de nouvelles mesures de surveillance budgétaire ont été adoptées afin d'assurer la crédibilité du pacte de stabilité et de croissance (PSC).

Le renforcement rigoureux de la surveillance des politiques budgétaires des Etats membres constitue, encore, le volet principal de la coordination des politiques économiques. Fondé sur les articles 126 et 136 TFUE et le protocole n°12 sur la procédure concernant les déficits excessifs, il déroge le plus souvent à la méthode communautaire et repose sur un arsenal normatif impressionnant qui comprend : le PSC, tel que modifié en 2005 puis en 2011 avec l'adoption du « Six Pack »³⁸, le « pacte européen pour l'Euro plus » annexé aux conclusions du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011³⁹, le traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), communément appelé pacte budgétaire européen⁴⁰, entré en vigueur le 1er janvier 2013 entre 25 Etats membres et, enfin, le « Two-Pack » entré en vigueur le 30 mai 2013⁴¹.

Toutes ces mesures, de nature préventive ou répressive, s'imposent aux Etats bénéficiant du mécanisme européen de stabilité (MES). Opérationnel depuis le 12 octobre 2012, le MES peut acheter de la dette primaire et secondaire des Etats, et participer à la recapitalisation d'institutions

³⁸ Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n°1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ; règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro ; règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ; règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ; règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ; directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

³⁹ Cf. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/120305.pdf

⁴⁰ Cf. Fondation Robert Schuman, « Connaitre et comprendre le pacte budgétaire », Questions d'Europe n°253 - <http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0253-connaître-et-comprendre-le-pacte-budgetaire>

⁴¹ Règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière, JOUE n° L 140 du 27 juin 2013, pp. 1–10 et règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, JOUE n° L 140, du 27 juin 2013, pp. 11–23.

financières, notamment les banques. Il se substitue au fond européen de stabilité financière (FESF)⁴² et au mécanisme européen de stabilité financière (MESF)⁴³ qui ne disposaient pas de fondements juridiques suffisants en droit primaire.

Par un arrêt du 27 novembre 2012, la Cour de justice de l'Union européenne a considéré que le MES ne méconnaît pas la clause de « non-renflouement » (*no bail-out*) posée par l'article 125 TFUE car cet article « *n'interdit pas l'octroi d'une assistance financière par un ou plusieurs États membres à un État membre qui demeure responsable de ses propres engagements à l'égard de ses créanciers et pourvu que les conditions attachées à une telle assistance sont de nature à inciter ce dernier à mettre en œuvre une politique budgétaire saine* »⁴⁴. Il reste que pour avoir accès à l'assistance du MES, les Etats doivent respecter les règles relatives au PSC, tel que réformé par le *Two-Pack*. De plus, ni le Parlement européen, ni certains Parlements nationaux, dont le Parlement français, ne disposent, en amont, d'un pouvoir de contrôle des positions tenues par leurs ministres des finances composant le conseil des gouverneurs du MES lorsque celui-ci prend, à l'unanimité, la décision de principe d'octroyer ou non une aide financière à un Etat demandeur.

Le constat des piètres résultats, en terme de croissance et de réduction du chômage, de la politique économique de l'Union face au renforcement utile de la politique monétaire, et de la Banque centrale européenne⁴⁵, stigmatisent les insuffisances d'une méthode intergouvernementale guidée par des objectifs abstraits, voire irréalistes, en lieu et place du recours à un programme politique précis fondé sur la méthode communautaire et soumis aux contrôles parlementaires européen et nationaux⁴⁶. M. Mario Draghi, en sa qualité de président de la BCE, en est pleinement conscient et, dans son discours de Jackson Hole cité plus haut, a appelé à une plus grande coordination des politiques économiques et sociales des Etats membres. Il a, ce faisant, sonné le glas du monétarisme classique (une seule cible : l'inflation, et un seul outil : les taux d'intérêt, dans une totale indépendance) et souligné la nécessité d'un nouveau *policy mix* entre les politiques monétaire, budgétaire et

⁴² Le FESF était institué sous la forme d'une société anonyme de droit luxembourgeois par un contrat international (accord-cadre) signé le 7 juin 2010 par les États membres de la zone euro.

⁴³ Règlement (UE) n° 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière, *JOUE* n° L 118 du 12.5.2010.

⁴⁴ CJUE Ass. plén., 27 novembre 2012, Thomas *Pringle / Government of Ireland, Ireland and the Attorney General*, aff. C-370/12, pt. 137, non publié.

⁴⁵ Cf. J.-P. Betbèze, « Quelle logique suit donc la Banque centrale européenne ? », *op. cit.*

⁴⁶ Résolution du Parlement européen du 13 mars 2014 sur le rapport d'enquête sur le rôle et les activités de la troïka (BCE, Commission et FMI) dans les pays sous programme de la zone euro, P7_TA-PROV(2014)0239 : « Du moyen au long terme / 109. demande que les protocoles soient inscrits dans le cadre de la législation communautaire de façon à promouvoir une stratégie de consolidation crédible et viable et à répondre ainsi aux objectifs de la stratégie de croissance de l'Union ainsi qu'aux objectifs affichés en matière de cohésion et d'emploi ; recommande, afin de conférer une légitimité démocratique adéquate aux programmes d'assistance, que les mandats de négociation soient soumis à un vote du Parlement européen et que le Parlement soit consulté sur les protocoles d'accord qui en résultent ; 110. demande, une nouvelle fois, que les décisions relatives au renforcement de l'UEM soient prises en conformité avec le traité sur l'Union européenne; est d'avis que la dérogation à la méthode communautaire, de même que le recours accru aux accords intergouvernementaux (tels les accords contractuels), divise et affaiblit l'Union, notamment la zone euro, et compromet sa crédibilité ; est conscient que le respect intégral de la méthode communautaire lors des réformes futures du mécanisme d'assistance de l'Union européenne pourrait impliquer une modification des traités et souligne que des changements de cette nature appellent nécessairement la participation du Parlement européen et doivent faire l'objet d'une convention ; (...) ».

structurelles⁴⁷. Quant à la Commission européenne présidée par M. Jean-Claude Juncker, elle a déjà publié deux communications afin de réexaminer la gouvernance économique suite à l'application des règlements définissant le « Six Pack » et le « Two Pack » et d'« Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance »⁴⁸. Ces nouvelles orientations méritent d'être approfondies car l'avenir de l'euro, et de l'Union, nous oblige à dégager des réponses politiques pragmatiques en vue de créer un gouvernement économique européen et démocratique.

2 – DES REFORMES NECESSAIRES POUR GARANTIR LA LEGITIMITE DEMOCRATIQUE D'UN GOUVERNEMENT ECONOMIQUE EUROPEEN EFFICACE DANS UNE UNION DIFFERENCIEE.

Les défis auxquels l'Union est désormais confrontée nous conduisent à renouveler l'analyse de son fonctionnement pour privilégier le concept de légitimité démocratique plutôt que celui de bonne gouvernance retenu par les auteurs qui tendraient à considérer l'Union comme une agence administrative internationale comparable, par certains aspects, aux autorités administratives indépendantes⁴⁹. Dans cette perspective, pour remédier au fonctionnement technocratique de la zone euro dont les résultats ne répondent pas aux attentes des citoyens européens, le processus d'intégration communautaire doit être redéfini sur un mode différencié, en admettant le principe d'une Union en cercles concentriques et perméables⁵⁰ dont le noyau serait constitué par les Etats membres de la zone euro, celui-ci étant doté d'un gouvernement économique fédéraliste exerçant des compétences partagées en matière fiscale, budgétaire et sociale. La position du Royaume-Uni et de son Premier ministre David Cameron, désireux de renégocier les termes de son appartenance à l'Union et des compétences transférées, voire le lancinant débat sur l'adhésion de la Turquie ou encore les perspectives incertaines de l'accord d'association avec l'Ukraine ratifié le 16 septembre 2014, nous invitent à concevoir une nouvelle répartition des compétences distinguant les Etats principalement intéressés par le marché intérieur, et ceux disposés à avancer, prudemment, dans la voie d'un fédéralisme européen. Cette perspective à moyen terme surmontera d'autant plus aisément le scepticisme des gouvernants et de leurs citoyens qu'elle sera en mesure d'exploiter l'ensemble des ressources existantes afin d'engager tant les actions économiques et sociales nécessaires pour

⁴⁷ Cf. <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp140822.fr.html>

⁴⁸ Communication de la Commission du 28 novembre 2014 intitulée « Réexamen de la gouvernance économique – Rapport sur l'application des règlements (UE) n° 1173/2011, (UE) n° 1174/2011, (UE) n° 1175/2011, (UE) n° 1176/2011, (UE) n° 1177/2011, (UE) n° 472/2013 et (UE) n° 473/2013 », <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20140905.do> ; COM(2014) 905 final et Communication de la Commission du 13 janvier 2015 intitulée "Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance" COM(2015) 012 final - <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM201512FIN.do>

⁴⁹ P. Dollat, *Droit européen et droit de l'Union européenne*, Paris, Sirey, 3ème éd., 2010, pp. 27 et s.

⁵⁰ Cf. J. Habermas, « *La poursuite de la politique menée jusqu'ici ne peut qu'aggraver le cercle vicieux activé par les [problèmes rencontrés par l'Union]. Plus les compétences du Conseil et de la Commission s'étendent au fil de la mise en œuvre de la politique de consolidation, et plus la gouvernance menée derrière des portes fermées fait prendre conscience aux citoyens de la légitimation de plus en plus faible du poids grandissant de la technocratie (...). [Une solution aussi bien politique qu'économique] ne serait digne de foi que si l'on était disposé à quatre choses : accepter une Europe à deux vitesses ; renoncer à l'inter-gouvernementalisme ; aspirer à un système de partis européens ; et prendre congé de l'actuel modus operandi de la politique européenne, qui est le pur produit d'une élite.* », « Repolitisons le débat européen », *Le Monde*, 25 février 2014, p. 18.

créer une Union solidaire (A) que les réformes institutionnelles indispensables pour instituer un « Fédéralisme de raison » (B).

A - Des initiatives économiques et sociales nécessaires pour créer une Union solidaire

En matière économique, au sein de l'Union, plusieurs initiatives, nécessaires mais insuffisantes, ont déjà été prises qui consistent à créer une union bancaire ou à clarifier le rôle et le fonctionnement des agences de notation⁵¹. D'autres, plus ambitieuses encore, sont utilement débattues visant à :

- définir et mettre en œuvre le plan de relance communautaire par l'investissement voulu par le nouveau président de la Commission européenne, M. Jean-Claude Juncker⁵² ;
- transformer le MES en un Fonds monétaire européen (FME)⁵³ représenté au sein du FMI ;
- émettre des obligations finançant des projets d'infrastructure avec la garantie de la Banque européenne d'investissement (*project bonds*) ;
- mutualiser la partie de la dette à long terme des Etats membres de la zone euro équivalente à 60% de leur PIB (dette bleue) grâce à l'émission conjointe d'obligations garanties par l'ensemble de ces mêmes Etats (*euro bonds*)⁵⁴, voire à créer une caisse d'amortissement (*redemption fund*)⁵⁵ destinée à mettre en commun la partie des dettes nationales supérieures à 60 % ;
- partager une partie de la dette à court terme des Etats (maximum 10 % du PIB/durée autorisée inférieure à un an) par l'émission de bons du trésor européens (*euro bills*)⁵⁶ ou, plus modestement, les seuls intérêts des dettes...

Sur la scène internationale, d'autres initiatives s'avèreraient utiles pour que l'Union acquière une autorité conforme à ses responsabilités en tant que première puissance économique, représentant près d'un quart du PIB mondial, dont l'euro constitue la deuxième monnaie dans les échanges internationaux, en concurrence directe avec le dollar. Or, si l'Union jouit d'une représentation commune au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), il n'en est pas de même au sein

⁵¹ Règlement (UE) n°462/2013 du Parlement et du Conseil du 21 mai 2013 modifiant le règlement (CE) n° 1060/2009 sur les agences de notation de crédit, *JOUE* n° L 146 du 31 mai 2013, p.1 et directive (UE) n°2013/14 du Parlement et du Conseil du 21 mai 2013 modifiant la directive 2003/41/CE concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle, la directive 2009/65/CE portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) et la directive 2011/61/UE sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs en ce qui concerne la dépendance excessive à l'égard des notations de crédit, *JOUE* n° L 145 du 31 mai 2013, p.1. Voir également le communiqué de presse de la Commission européenne « Des règles plus strictes pour les agences de notation », IP/13/555 du 18 juin 2013.

⁵² C. Ducourtieux et, F. Lemaître, « En Europe, les sociaux-démocrates veulent peser face à Angela Merkel », in : *Le Monde*, 30 août 2014, p. 3.

⁵³ G. Klossa, J.-F. Jamet, *Europe, la dernière chance ?*, Paris, Armand Colin, Coll. Eléments de réponse, 2011, 224 p. ; S. Cossé, « Créons un Fonds monétaire européen ! », *Le Monde*, 11 février 2010.

⁵⁴ S. Goulard, *Projet de rapport sur la faisabilité de l'introduction d'obligations de stabilité*, n° 2012/2028 (INI), PE 491.075v01-00, 4 juin 2012, 13 p. - http://www.sylvie-goulard.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=542&Itemid=163

⁵⁵ German Council of Economic Experts, *Annual report 2011/12*, Chapter III « Euro area in crisis » et livre vert de la Commission européenne, *Faisabilité de l'introduction d'obligations de stabilité*, COM(2011) 0818 final du 23/11/2011.

⁵⁶ Th. Philippon, Ch. Hellwig, « Eurobills, not Eurobonds », *VoxEU.org*, 2 décembre 2011 - <http://www.voxeu.org/article/eurobills-not-euro-bonds>

du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque mondiale ou du G 20⁵⁷... En s'inspirant précisément de la méthode communautaire telle que définie pour la politique commerciale commune à l'article 207 TFUE, qui permettrait de surmonter les réels décalages d'analyse entre ses Etats membres, l'Eurogroupe gagnerait à confier un mandat de représentation à son président afin de participer aux négociations monétaires internationales et de s'affirmer comme une force de proposition pour une stabilisation des changes mettant fin au flottement de l'euro vis-vis des monnaies tierces⁵⁸.

B - Des réformes institutionnelles nécessaires pour un « Fédéralisme de raison »

La mise en œuvre des initiatives économiques et sociales nécessaires à une Union solidaire implique plusieurs réformes institutionnelles d'envergure dont certaines peuvent être réalisées sans modification des traités. Outre, la redéfinition des missions de la BCE en vue de « *promouvoir efficacement [à l'instar de la Fed] les objectifs de taux d'emploi maximum, de stabilité des prix et de modération des taux d'intérêt à long terme* »⁵⁹, ces réformes consistent à renforcer l'efficacité des instances exécutives de l'Union en créant un gouvernement économique européen⁶⁰ (1) dont la légitimité démocratique serait garantie par des contrôles parlementaires représentatifs de la volonté politique des citoyens de l'Union, telle qu'exprimée par le Parlement européen, mais également par les parlements nationaux (2). L'ensemble de ces réformes ne vise pas à créer des Etats-Unis d'Europe mais de manière pragmatique à « *définir une "Union de l'euro" complète en ce sens que les pays qui y participent mettent en commun ce qu'il faut pour assurer son bon fonctionnement* »⁶¹. Les pistes de réflexion sont déjà nombreuses, il convient de les identifier pour mieux les approfondir.

1) La création d'un gouvernement économique européen efficace.

A droit constant, une première proposition, formulée par les ministres des affaires étrangères de onze membres de l'Union européenne, consiste à affirmer l'autorité d'un chef de gouvernement de l'Union, politiquement responsable devant le Parlement européen, grâce à la désignation concertée d'une seule et même personne en qualité de président de la Commission européenne et du Conseil européen⁶². Cette solution permettrait de remédier à la polyarchie communautaire qui, entre le Conseil européen, la Commission européenne, l'Eurogroupe et la Banque centrale, voire d'autres

⁵⁷ J.-V. Louis, « L'espace euro, l'Union européenne et le FMI », *Revue d'économie financière*, n°88, 2007, pp. 123-139.

⁵⁸ F. Lirzin, « Quelle "diplomatie" pour l'euro ? », Fondation Robert Schuman, Questions d'Europe n°92, 10 mars 2008 - <http://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-92-fr.pdf>

⁵⁹ Cf. *Federal Reserve Act, Sect. 2A. Monetary policy objectives*: « *The Board of Governors of the Federal Reserve System and the Federal Open Market Committee shall maintain long run growth of the monetary and credit aggregates commensurate with the economy's long run potential to increase production, so as to promote effectively the goals of maximum employment, stable prices, and moderate long-term interest rates* ».

<http://www.federalreserve.gov/aboutthefed/fract.htm>

⁶⁰ Jean-Louis Quermonne, « De la gouvernance au gouvernement: l'Union européenne en quête de gouvernabilité », in P. Favre, J. Hayward, Y. Schemeil (dir.), *Etre gouverné*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 315-332.

⁶¹ J. Pisani-Ferry, *Le crise de l'euro et comment nous en sortir*, op. cit., p. 215.

⁶² *Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain, Final Report of the Future of Europe group*, 17 septembre 2012 - <http://www.statewatch.org/news/2012/sep/eu-future-of-europe-report.pdf>

instances, dilue la responsabilité politique des gouvernants et amenuise la confiance des citoyens dans l'Union et ses institutions⁶³. Le titulaire de cette présidence unique, issu des rangs du parti ayant remporté les élections européennes, jouirait de la double légitimité communautaire et intergouvernementale tout en restant responsable devant le Parlement européen. A terme, il pourrait être élu au suffrage universel direct⁶⁴.

L'autorité et la représentativité de l'Eurogroupe doivent également être renforcées par la création du ministre européen des Finances souhaité par Jean-Claude Trichet⁶⁵. Là encore, les postes de vice-président de la Commission en charge des affaires économiques et monétaires, de président du Conseil Ecofi et de président de l'Eurogroupe mériteraient d'être fusionnés, l'Eurogroupe devenant une instance décisionnelle. Le Conseil de l'Union serait alors recentré sur ses compétences exécutives, conformément aux compétences nationales de ses membres, et une seconde chambre représenterait les Etats membres⁶⁶. Dans le cadre de l'union budgétaire en gestation, le ministre européen des Finances aurait autorité sur un secrétaire général du trésor de la zone euro. Dans le respect du principe d'indépendance de la BCE, il serait conjointement en charge de la politique de change, il assurerait la représentation extérieure de la zone euro dans les institutions financières internationales ainsi que la cohérence du *policy mix* entre, d'une part, les politiques économiques et budgétaires des Etats de la zone euro et, d'autre part, la politique monétaire de la BCE. Il rendrait compte de son action devant le Parlement européen et la Conférence des parlements nationaux prévue par l'article 13 du TSCG⁶⁷. Par ailleurs, dans le cadre du PSC, afin d'éviter que ce ministre européen des Finances propose à la fois des sanctions à l'encontre d'un Etat membre et préside le Conseil devant se prononcer sur lesdites sanctions, il serait nécessaire de créer un comité budgétaire indépendant afin d'« extérioriser la surveillance des déficits excessifs en la confiant à une autorité distincte (...), sur laquelle le commissaire n'aurait pas autorité. »⁶⁸. Les attributions de ce ministre européen des Finances pourraient être énoncées en complétant le protocole sur l'Eurogroupe.

- 2) le renforcement des contrôles parlementaires européen et nationaux garantissant sa légitimité démocratique.

⁶³ Th. Chopin, « Vers un véritable pouvoir exécutif européen : de la gouvernance au gouvernement », Fondation Robert Schuman, Questions d'Europe n°274, 15 avril 2013 - <http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0274-vers-un-veritable-pouvoir-executif-europeen-de-la-gouvernance-au-gouvernement>

⁶⁴ F. Lemaître, « La CDU propose d'élire le président européen au suffrage universel », *Le Monde*, 14 novembre 2011.

⁶⁵ J.-Cl. Trichet, « Construire l'Europe, bâtir ses institutions », intervention du président de la BCE à l'occasion de la remise du Prix Charlemagne 2011 à Aix-la-Chapelle le 2 juin 2011 - <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2011/html/sp110602.fr.html>

⁶⁶ *Final Report of the Future of Europe group, op. cit.*

⁶⁷ Art. 13 TSCG : « Comme le prévoit le titre II du protocole (n° 1) sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé aux traités de l'Union européenne, le Parlement européen et les parlements nationaux des parties contractantes définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une conférence réunissant les représentants des commissions concernées du Parlement européen et les représentants des commissions concernées des parlements nationaux afin de débattre des politiques budgétaires et d'autres questions régies par le présent traité. »

⁶⁸ J. Pisani-Ferry, « Assurance mutuelle ou fédéralisme : l'euro entre deux modèles », Bruegel, 8 octobre 2012 - <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/911-assurance-mutuelle-ou-federalisme-la-zone-euro-entre-deux-modeles/>

Les élections européennes de 2014 ont contribué à affirmer le pouvoir du Parlement européen pour la désignation du président de la Commission européenne et le choix des orientations politiques majeures qui en structurent l'action. Cette évolution notoire s'avère, cependant, insuffisante pour garantir la compréhension des politiques communautaires, voire leur soutien, par les citoyens de l'Union pendant les cinq années qui séparent les élections parlementaires et échapper au sentiment d'impuissance qui saisit le plus grand nombre face aux jeux diplomatiques des Etats ou spéculatifs des marchés... Outre la diffusion plus large des débats strasbourgeois ou bruxellois sur les chaînes de télévisions et réseaux sociaux⁶⁹, le Parlement européen mériterait d'être étroitement associé à la mise en œuvre du PSC, notamment lorsque la procédure pour déficit excessif est engagée à l'encontre d'un Etat. Il devrait également se voir reconnaître, comme toute assemblée parlementaire, le droit de prélever des ressources fiscales propres pour alimenter le budget de l'Union (pourcentage de l'impôt sur les sociétés, modification de la ressource TVA...), pour le moins de la zone euro, afin d'impulser les actions d'investissement et de relance indispensables pour soutenir la croissance et l'emploi en lien avec la politique monétaire de la BCE.

Mais cette réforme en induit une autre qui tient à la création d'un Parlement de la zone euro, comprenant une ou deux chambres. Deux propositions ont été avancées : la première consiste à regrouper les députés européens des Etats membres de la zone euro, la seconde à créer une nouvelle chambre rassemblant, sur le modèle de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, une partie des parlementaires des Etats membres. Une tierce solution, plus ambitieuse, combine les deux premières avec la reconnaissance de compétences propres aux députés européens membres de la zone euro et la création d'un Sénat européen, ou Chambre des Etats, qui permettrait de mettre un terme à l'actuelle dualité des compétences, exécutives et législatives, du Conseil de l'Union. Cet Hémicycle serait le lieu privilégié des débats entre les parlementaires nationaux sur les programmes de réformes relevant des compétences de l'Union.

A court terme, les potentialités de l'article 13 du TSCG méritent d'être exploitées pour promouvoir « une conférence réunissant les représentants des commissions concernées du Parlement européen et les représentants des commissions concernées des parlements nationaux afin de débattre des politiques budgétaires et d'autres questions régies par le présent traité (...) ». Cette conférence, qui sera en mesure d'adopter des rapports d'initiative et émettre des avis ou des résolutions en matière de politiques budgétaires et économiques, peut préfigurer la création de cette Chambre des Etats. Parallèlement, en droit interne français, il conviendrait de renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement sur la politique européenne du gouvernement.

⁶⁹ E. Rosée, « Elections européennes : comment accroître la participation et politiser les enjeux du vote. La démocratie européenne et le cycle électoral 2014 (II) », Terra Nova, 4 mars 2015 - http://www.tnova.fr/sites/default/files/04032015%20-%20Elections%20europ%C3%A9ennes%20-%20comment%20accro%C3%A9tre%20la%20participation%20et%20politiser%20les%20enjeux_0.pdf

ANNEXE

16 PROPOSITIONS POUR UN GOUVERNEMENT ECONOMIQUE EUROPEEN

A. Propositions économiques et sociales pour une Union solidaire

1°) Au sein de l'Union et / ou de la zone euro

- 1 – Définir et mettre en œuvre le plan de relance communautaire voulu par M. Jean-Claude Juncker.
- 2 - Transformer le MES en un Fonds monétaire européen (FME) représenté au sein du FMI.
- 3 - Emettre des obligations finançant des projets d'infrastructure avec la garantie de la Banque européenne d'investissement (project bonds).
- 4 - Mutualiser la partie de la dette à long terme des Etats membres de la zone euro équivalente à 60% de leur PIB (dette bleue) grâce à l'émission conjointe d'obligations garanties par l'ensemble de ces mêmes Etats (euro bonds), voire à créer une caisse d'amortissement (redemption fund) destinée à mettre en commun la partie des dettes nationales supérieures à 60%.
- 5 - Partager une partie de la dette à court terme des Etats (maximum 10 % du PIB/durée autorisée inférieure à un an) par l'émission de bons du trésor européens (euro bills) ou, plus modestement, les seuls intérêts des dettes.

2°) Sur la scène internationale

- 6 - Confier un mandat de représentation au président de l'Eurogroupe afin de lui permettre de participer aux négociations monétaires internationales et de s'affirmer comme une force de proposition pour une stabilisation des changes mettant fin au flottement de l'euro vis-vis des monnaies tierces.

B. Propositions institutionnelles pour un « Fédéralisme de raison »

1°) Créer un gouvernement économique européen efficace

- 7 - Affirmer l'autorité d'un chef de gouvernement de l'Union, politiquement responsable devant le Parlement européen, grâce à la fusion des postes de président de la Commission européenne et du Conseil européen.
- 8 – Créer un ministre européen des Finances avec la fusion des postes de vice-président de la Commission en charge des affaires économiques et monétaires, de président du Conseil Ecofi et de président de l'Eurogroupe.
- 9 - Faire de l'Eurogroupe une instance décisionnelle.

10 - Recentrer le Conseil de l'Union sur ses compétences exécutives, conformément aux compétences nationales de ses membres.

11 - Redéfinir des missions de la BCE en vue de « promouvoir efficacement [à l'instar de la Fed] les objectifs de taux d'emploi maximum, de stabilité des prix et de modération des taux d'intérêt à long terme ».

2°) Renforcer les contrôles parlementaires européen et nationaux

12 – Associer étroitement le Parlement européen à la mise en œuvre du PSC, notamment lorsque la procédure pour déficit excessif est engagée à l'encontre d'un Etat.

13 – Reconnaître au Parlement européen, comme pour toute assemblée parlementaire, le droit de voter l'impôt à l'échelle de l'Union, pour le moins de la zone euro, afin d'y alimenter un budget propre et impulser les actions d'investissement et de relance indispensables pour soutenir la croissance et l'emploi en lien avec la politique monétaire de la BCE.

14 - Créer un Parlement de la zone euro comprenant une ou deux chambres. Trois solutions sont possibles :

a) regrouper les députés européens des Etats membres de la zone euro ;

b) créer une nouvelle chambre rassemblant, sur le modèle de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, certains parlementaires des Etats membres de la zone euro ;

c) combiner les deux premières solutions avec la reconnaissance de compétences propres aux députés européens membres de la zone euro et la création d'un Sénat européen ou Chambre des Etats.

15 – A court terme, mettre en œuvre l'article 13 du TSCG afin de promouvoir « une conférence réunissant les représentants des commissions concernées du Parlement européen et les représentants des commissions concernées des parlements nationaux afin de débattre des politiques budgétaires et d'autres questions régies par le présent traité (...) ».

16 – A court terme, en droit interne français, renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement sur la politique européenne du gouvernement.