

# **L'ONUisation de l'UE ? Les paradoxes des dynamiques institutionnelles en 2011 et les risques pour le futur de l'intégration**

**Giuliano Amato et Yves Mény  
(avec Cécile Barbier et David Natali)**

L'année 2011 a mis en évidence la réponse de l'Union européenne à la crise économique et de la zone euro. L'adoption des décisions, souvent chaotique, s'est déroulée en plusieurs étapes. Dans la stratégie suivie durant l'année 2011, on trouve la concrétisation de ce qu'on peut appeler « l'ONUisation » de l'Union européenne (UE). Le processus d'intégration est d'avantage caractérisé par : la difficulté de prendre des décisions, la défense des intérêts nationaux, et la suprématie des grands pays (réduite pour l'essentiel à un tête-à-tête franco-allemand).

Cette tendance se base sur deux contradictions de plus en plus frappantes. D'un côté, la victoire de l'intergouvernementalisme se réalise en parallèle à la mise en œuvre de l'embryon de fédéralisme budgétaire et fiscal. De l'autre côté, le renforcement des compétences économiques n'implique ni une compensation (redistribution directe ou indirecte) à travers le budget de l'UE et/ou des compétences en matière sociale, ni un renforcement de la légitimité démocratique. Les perspectives sont donc préoccupantes : le processus d'intégration se montre insoutenable avec un risque de mobilisation des populations contre le projet européen.

Après cette introduction, le chapitre présente chronologiquement les nouveaux instruments mis en place face à la crise. Tandis que le chapitre de Diamond et Liddle se concentre sur la substance de la nouvelle gouvernance économique, et celui de Degryse et Pochet se focalise sur la nécessité d'un nouveau paradigme pour la croissance, dans les pages qui suivent nous nous concentrons sur les questions institutionnelles.

Dans la première partie, il est fait référence à la gestion de la crise de la dette publique – à partir de la crise en Grèce entre 2009 et 2011, qui a représenté le vrai commencement de la transition institutionnelle. La réponse de l'UE a été marquée par l'incohérence entre la révision du traité et les accords basés sur le droit international (pour surmonter les vetos internes à l'Union). Les étapes principales s'inscrivent dans le mécanisme de soutien à la stabilité de la Grèce, la révision limitée du traité de Lisbonne et le renforcement du Fonds européen de stabilité financière (FESF).

La deuxième partie se penche sur l'évolution du concept de « gouvernement économique ». Cette évolution est marquée par le rôle croissant de l'Allemagne et de la France au sein du Conseil européen, de la BCE, et de la Commission, ainsi que par le développement des nouveaux instruments de gouvernance : semestre européen, *Six Pack* (révision du Pacte de stabilité), et pacte pour l'euro plus. Si la stratégie de réponse à la crise de la dette souveraine est caractérisée par l'incohérence, le gouvernement économique relève clairement du fédéralisme (même si incomplet).

La troisième partie revient sur les textes en cours de négociation et l'approfondissement des risques de perte de légitimité de l'Union que comporte la multiplication des révisions des traités dans le – ou en dehors du – cadre de l'Union pour renforcer la « fédération budgétaire coercitive ».

La quatrième et dernière partie met en évidence les perspectives de l'intégration européenne. À l'avenir deux scénarios semblent possibles : un saut qualitatif de la gouvernance européenne vers le fédéralisme politique ; ou la montée en puissance du populisme et la crise ultérieure de l'UE.

## **1. La crise de la dette souveraine**

Le Tableau 1 présente les passages institutionnels de la stratégie de l'UE face à la crise de la dette publique, à partir de la situation grecque qui a marqué l'année passée.

Tableau 1 Passages clés de la stratégie de l'UE face à la crise

Avril 2010	1 <sup>er</sup> plan en faveur de la Grèce (mécanisme de soutien à la stabilité de la Grèce), prêts bilatéraux
2 mai 2010	Memorandum of understanding avec la Troïka
11 mai 2010	Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF)
7 juin 2010	Fonds européen de stabilité financière (FESF)
Mars 2011	Révision limitée du traité
Juillet 2011	Traité MES
Juillet-oct. 2011	2 <sup>e</sup> plan de sauvetage de la Grèce

## 1.1 La crise grecque (2009-2011)

Pour comprendre la réponse des institutions européennes à la crise, un détour par l'année 2009 s'impose. Il s'agit du point de départ de la définition d'une réponse en deux temps : assister la Grèce et prévoir un dispositif de soutien en cas d'extension de la crise.

En 2009, le gouvernement Papandréou avait dévoilé un déficit public plus élevé que ne le laissaient entendre les données du gouvernement sortant. Tout en considérant qu'il n'y avait pas de risque de contagion à d'autres pays de la zone euro et en plaidant pour le maintien des plans de relance, une agence de notation avait dénoncé dès décembre 2009 le non-respect par la Grèce du Pacte de stabilité et de croissance. Le processus conduisant à l'augmentation de la « pression des marchés » sur la Grèce était ainsi enclenché. En raison des atermoiements allemands, les principes d'un plan européen n'ont été adoptés qu'en avril 2010.

À la suite de la demande des autorités grecques, les États membres de la zone euro décident le 2 mai 2010, à l'unanimité, d'activer le mécanisme de soutien à la stabilité de la Grèce au moyen de prêts bilatéraux accordés par les autres États membres de la zone euro et centralisés par la Commission, selon les conditions exposées dans la déclaration du 11 avril 2010. D'un montant de 110 milliards d'euros, l'assistance à la Grèce s'inscrit dans un programme conjoint avec le FMI. Pour obtenir ses prêts, la Grèce doit conclure avec la Commission européenne, le FMI et la BCE (ladite troïka), un *memorandum of understanding* listant les réformes à accomplir. Le cas de la Grèce est particulier mais il avait surtout mis en évidence que le système de surveillance des finances publiques n'avait pas fonctionné.

## 1.2 Le « mécanisme européen de stabilisation »

Indépendamment de l'assistance à la Grèce, l'action européenne était caractérisée par la réforme limitée des traités, et le recours au droit international. Le résultat est de rendre l'intégration encore plus complexe et incompréhensible pour l'opinion publique.

Les institutions européennes avaient décidé de la création du Mécanisme européen de stabilisation qui comprenait l'accord sur une facilité européenne de stabilité financière (EFSF selon l'acronyme anglais mais désigné comme le « Fonds européen de stabilité financière », FESF) ainsi que le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF). Il s'agit d'instruments de gestion des crises de la dette publique. Les deux fonds (le FESF pour la seule zone euro, le MESF pour les pays de l'UE) avaient, conjointement avec l'action du FMI, pour objectif de contracter des emprunts en faveur des pays rencontrant des difficultés de solvabilité – la durée de vie du FESF étant limitée à une période de trois ans (Barbier, 2011).

Pour mémoire, le MESF est basé sur l'article 122 par. 2 du TFUE (Conseil de l'Union européenne, 2010). Conformément au second alinéa de cet article, le Conseil statue à la majorité qualifiée pour l'octroi de l'assistance au pays demandeur. Régi par un accord-cadre du 7 juin 2010, le FESF est une société anonyme, établie au Luxembourg pouvant émettre des obligations garanties par les États membres de la zone euro à concurrence de 440 milliards d'euros. L'activation de ce fonds requérait le dépôt des instruments de ratification d'États membres représentant 90 % des parts<sup>1</sup>.

## 1.3 La révision limitée du traité de Lisbonne

La deuxième étape est la révision du traité de Lisbonne. Confrontée à une opinion hostile aux plans d'assistance européens et à l'incertitude

---

1. Selon la définition de l'EFSF du 7 juin 2010, l'obligation des États membres de la zone euro d'émettre des garanties pour les instruments entrera en vigueur dès qu'une masse critique d'États membres, représentant 90 % des parts, a terminé les procédures parlementaires. *Terms of references of the Eurogroup. European Financial Stability Facility, 7 juin 2010* ([http://www.consilium.europa.eu/media/6906/eurogroup\\_statement\\_on\\_efsfs.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/6906/eurogroup_statement_on_efsfs.pdf))

de l'avis de la Cour constitutionnelle, la chancelière allemande avait inscrit la question de la révision des traités à l'agenda européen. Le Conseil européen en avait accepté le principe en vue d'y inscrire un « mécanisme permanent pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble » (Conseil européen, 2010). Il s'agit de la première application de la procédure de révision simplifiée permettant d'amender les dispositions de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union, qui contient entre autres les dispositions de l'Union économique et monétaire et celles concernant plus spécifiquement les États membres de la zone euro (de Witte, 2011). Dans les conclusions du Conseil européen, il était précisé : « Ce mécanisme remplacera le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF), qui seront maintenus jusqu'en juin 2013<sup>2</sup>.

Dans son avis sur le projet de révision du traité, la BCE avait défendu sa conception du futur mécanisme de stabilité européen (BCE, 2011).

En mars 2011, le Conseil européen adopte la révision limitée du traité. Un nouveau paragraphe est ajouté à l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union : « Les États membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité » (Conseil européen, 2011a). Cette solution est compatible avec la position du Royaume-Uni et permet par la suite au premier ministre, David Cameron, de justifier devant le Parlement une révision qui mettra un terme à la participation du Royaume-Uni au mécanisme actuel à partir de 2013<sup>3</sup>.

- 
2. Étant donné que ce mécanisme est conçu pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble, le Conseil européen a décidé qu'il ne sera plus utile de recourir à l'article 122, paragraphe 2, à ces fins. Les chefs d'État ou de gouvernement ont donc convenu que cette disposition ne devrait pas être utilisée à ces fins.
  3. Ne s'appliquant pas aux pays hors zone euro, cette révision ne nécessite donc pas l'organisation d'un référendum car elle ne tombe pas sous la section 4 de l'*European Union Act*, l'acte prévoyant les modalités d'organisation d'un référendum en cas d'extension des pouvoirs de l'Union européenne, *European Union Act 2011* ([http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/12/pdfs/ukpga\\_20110012\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/12/pdfs/ukpga_20110012_en.pdf)).

## 1.4 Le traité établissant le Mécanisme européen de stabilité (MES)

En juin 2011, les conclusions du Conseil européen faisaient état d'un accord trouvé sur « le traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES) et sur la modification du Fonds européen de stabilité financière (FESF) » (Conseil européen, 2011b).

Signé par les ministres des finances de la zone euro le 11 juillet 2011, le traité MES est un traité de droit international créant une organisation financière internationale dotée sur le papier d'un capital de 700 milliards d'euros, et dont le siège sera établi à Luxembourg. Ce traité à 17 est ouvert à l'adhésion des autres États dès leur intégration à la zone euro. Le traité inscrit dans le droit international le principe des modalités de soutien des États membres de la zone euro risquant de connaître de graves problèmes de financement, si cela est indispensable pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble. À la différence de la révision limitée du traité de Lisbonne, qui nécessite l'ensemble des ratifications nationales, ce traité déroge à l'obligation de l'unanimité des ratifications nationales. Selon la version du 11 juillet qui sera modifiée par la suite (cf. section 3), il devrait entrer en vigueur dès que les instruments de « ratification, d'approbation ou d'acceptation » auront été déposés par les signataires représentant 95 % du capital souscrit. Par la suite, les Parlements nationaux ne sont plus impliqués d'aucune manière dans les procédures du MES.

De manière significative, le texte fait de nombreux renvois aux traités européens. En particulier, le traité reconnaît à la Cour de justice la compétence de trancher les disputes qui surgiraient dans sa mise en œuvre. Sur le fonds, la voie choisie est donc celle de pérenniser le *modus operandi* de la gestion de la crise de la dette souveraine. La méthode choisie est celle des *memorandum of understanding* détaillant les conditions de politique économique attachées à l'assistance financière et contenues dans un programme d'ajustement macroéconomique. Le traité prévoit à titre exceptionnel que le Conseil des gouverneurs puisse organiser l'achat d'obligations sur le marché primaire d'un membre du MES.

## 1.5 Vers un second plan pour la Grèce

Début juin 2011, la presse fait état d'un rapport alarmiste de la Troïka<sup>4</sup>. La Grèce ne pourra retourner sur les marchés financiers en 2012, elle a besoin d'un second plan. Le gouvernement grec peine à faire adopter des plans d'austérité de plus en plus exigeants et annonce des mesures de privatisation. Le 20 juin 2011, les ministres des affaires économiques et financières de la zone euro appellent tous les partis politiques à soutenir ces mesures, « l'unité nationale » étant le prérequis du succès. La zone euro avait fixé la date du 30 juin 2011 pour l'adoption de nouvelles mesures. Les 29 et 30 juin, le Parlement grec adopte un plan d'austérité supplémentaire portant sur des économies de 28,4 milliards d'euros et des privatisations de 50 milliards.

En juillet 2011, les principes d'un second plan d'assistance à la Grèce sont actés par les chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro et des institutions européennes (Conseil de l'Union européenne, 2011a). Après l'activation du premier plan de mai 2010, le financement du nouveau plan est estimé à 109 milliards d'euros. Il prévoit l'allongement des délais de remboursement (de 7,5 à un minimum de 15 ans et un maximum de 30 ans avec un délai de grâce de 10 ans), la diminution des taux d'intérêts, l'implication sur une base volontaire et exceptionnelle du secteur privé (pour un montant alors estimé à 106 milliards d'euros). Pour le second plan, les États membres de la zone euro entendent utiliser le FESF. L'accord du 21 juillet porte donc sur l'élargissement du FESF de manière à lui permettre de prêter à un État pour financer la recapitalisation des banques, y compris aux pays ne bénéficiant pas de programme, et de racheter sur le marché secondaire des titres de dette souveraine de pays en difficulté sur la base d'une analyse de la BCE.

---

4. « Exclusive : Troika says Greek aid hinges on new financing plan », Reuters, 8 juin 2011 (<http://www.reuters.com/article/2011/06/08/us-eurozone-troika-report-idUSTRE7574JM20110608>).

## 1.6 Le renforcement du FESF : le recours aux techniques financières internationales

Un sommet de la zone euro a été organisé le 26 octobre 2011 après que le parlement allemand se fut prononcé sur les grandes lignes du nouveau plan de sauvetage grec. Selon les termes de l'accord, le gouvernement allemand défend l'action du Fonds européen de stabilité financière (FESF) comme assureur de la dette nouvellement émise par les États en difficulté, ce qui préserve l'indépendance de la Banque centrale européenne (BCE), un principe sacro-saint selon la conception allemande. La France défendait quant à elle l'octroi d'une licence bancaire au FESF, ce qui lui permettrait de se financer auprès de la BCE.

Le Sommet de la zone euro a adopté le principe d'un montage censé multiplier la puissance de feu du FESF. Sa capacité d'intervention passerait à 1000 milliards d'euros, contre 440 milliards, un montant que l'Allemagne refusait de voir augmenté. Pour parvenir aux 1000 milliards d'euros, le recours à un *special purpose vehicle* est envisagé, ce qui revient à recourir à des techniques financières dénoncées lors de l'éclatement de la crise des subprimes en 2008.

Cependant, le renforcement du FESF selon les termes de l'accord d'octobre 2011 est difficile et laborieux et ne suffit pas à « rassurer les marchés ». Face aux difficultés que rencontrent les États membres de la zone euro à se financer, la seule solution pour de nombreux économistes serait que la BCE assume pleinement son rôle de prêteur de dernier ressort en achetant de manière illimitée de la dette souveraine au nom de la stabilité financière. Mais le gouvernement allemand refuse de renoncer à son orthodoxie et de se rallier aux multiples voix demandant une telle intervention de la BCE.

Le trait typique de l'action de l'UE contre la crise de la dette est donc la complexité et l'incohérence de l'interaction entre révision du traité (difficile et partielle) et recours aux accords internationaux pour surmonter les vetos.



## 2. Le « gouvernement économique » se développe en parallèle

La mise en place du mécanisme de stabilisation financière n'était pas le seul moyen envisagé par l'UE pour faire face à la crise. En parallèle, le renforcement de la gouvernance économique a été au centre de l'activité des décideurs politiques européens (voir Tableau 2).

Tableau 2 Les étapes du renforcement du gouvernement économique de l'UE

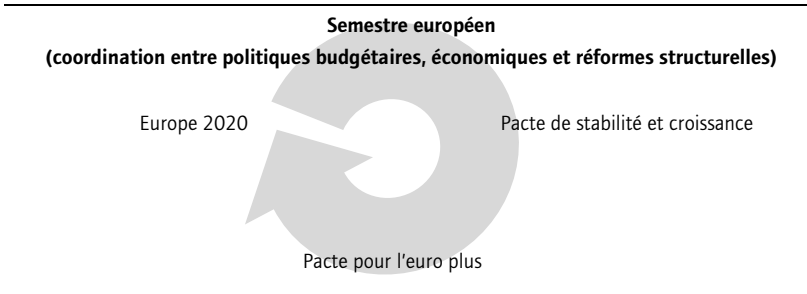
Janvier 2011	Semestre européen (Examen annuel de la croissance)
Mars 2011	Europe 2020, Rapport conjoint sur l'emploi
Juin 2011	Recommandations
Novembre 2011	Révision du Pacte de stabilité et croissance, <i>Six pack</i>
Décembre 2011	Accord sur la conclusion d'un traité international

Tandis que l'action de l'UE en matière de crise de la dette était marquée par la fatigue de l'interaction des intérêts nationaux, le renforcement de la coordination économique montre le progrès vers un fédéralisme budgétaire encore incomplet et surtout très cohérent avec le principe de l'austérité. Dans les sous-sections 2.1 et 2.2 nous rappelons le développement des instruments comme le semestre européen, Europe 2020, le Pacte de stabilité et croissance, et le pacte pour l'euro plus. Dans la sous-section 2.3 nous résumons le rôle accru des institutions.

### 2.1 Semestre européen et Europe 2020

Le début de l'année 2011 a inauguré le « Semestre européen », période de six mois au cours de laquelle l'Union européenne expérimente la nouvelle gouvernance économique. Il s'agit d'harmoniser le calendrier relatif à la présentation et l'évaluation des programmes de stabilité et de convergence (PSC) définis dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance et les programmes nationaux de réforme (PNR) dans le cadre de la Stratégie Europe 2020 (Barbier, 2011) (voir Figure 1).

Figure 1 **Gouvernement économique de l'UE, les piliers**



Présenté en janvier 2011 dans le cadre du premier *Semestre européen*, le rapport sur l'« Examen annuel de la croissance » recensait les différentes actions jugées essentielles par la Commission pour renforcer la reprise à court terme (Commission européenne, 2011a).

Selon la Commission, l'assainissement budgétaire, les réformes structurelles et les mesures de renforcement de la croissance sont des éléments essentiels de la réponse globale que la zone euro doit apporter à la crise. Dans le cadre d'Europe 2020, le projet de rapport conjoint sur l'emploi insiste sur les réformes structurelles du marché du travail. Sans surprise, il affirme que « l'assainissement budgétaire passera par une allocation plus ciblée des dépenses sociale » (voir le chapitre de Diamond et Liddle). Le rapport conjoint sur l'emploi adopté en mars 2011 par le Conseil EPSCO reprend cette dernière formulation en ajoutant que « l'assainissement budgétaire nécessaire afin de rétablir des finances publiques saines rend encore plus urgente l'accélération des réformes des systèmes de protection sociale, une attention particulière devant être accordée aux retraites et aux soins de santé » (Conseil de l'Union européenne, 2011b).

Le pacte pour l'euro plus doit également ici être rappelé. En inaugurant le premier Semestre européen, la Commission européenne avait en fait proposé en janvier 2011 d'augmenter la dotation du FESF (Commission européenne, 2011a). Réticente et confrontée à une opinion publique hostile aux plans d'assistance européenne, l'Allemagne, suivie de la France, avait conditionné son accord à l'adoption d'un « Pacte sur la compétitivité » devant permettre d'arriver à « une plus forte convergence économique » au sein de la zone euro. Le « Pacte sur la compétitivité »

proposait notamment d'inscrire dans les constitutions nationales, comme l'avait déjà fait l'Allemagne en 2009, le principe de plafonnement de l'endettement. Transformé en « pacte pour l'euro », la version édulcorée du pacte pour la compétitivité avait fait l'objet d'un premier accord entre les chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro le 11 mars 2011 (Conseil de l'Union européenne, 2011c). La perspective d'une « Europe à deux vitesses » irritait les États hors zone euro. Le pacte pour l'euro plus – élargi à plusieurs pays hors de la zone euro – a donc été adopté lors du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011 (Conseil européen, 2011a).

Il s'agit pour les signataires d'adopter sur une base volontaire des mesures relevant de la compétence nationale en vue d'accroître la compétitivité de la zone euro et de l'Union européenne. Dans le cadre du Semestre européen, ces choix sont indiqués dans les programmes de stabilité ou de convergence (Pacte de stabilité et de croissance) et dans les plans nationaux de réforme (qui comportent également les réformes en vue de la concrétisation des objectifs de la Stratégie Europe 2020). Ces plans font l'objet d'un examen par les institutions européennes en même temps que celui des plans de stabilité ou de convergence.

Début juin 2011, la Commission a publié ses orientations pour les politiques nationales ainsi que des recommandations par pays et pour la zone euro. De manière générale, la Commission considère que les États membres ont respecté les lignes directrices de l'examen annuel de la croissance, mais que des efforts supplémentaires seront nécessaires pour certains d'entre eux. Dans le cadre du pacte pour l'euro plus, plusieurs pays avaient déjà annoncé les instruments supplémentaires auxquels ils entendaient recourir. Les recommandations par pays constituent la réponse de la Commission aux programmes nationaux (PSC et PNR). Elles ont été discutées par le Conseil Emploi et Affaires sociales (EPSCO) du 17 juin 2011 et le Conseil des affaires économiques et financières (Ecofin) du 20 juin avant d'être adoptées par le Conseil européen de juin 2011, moment de clôture du premier Semestre européen.

S'agissant des États membres de la zone euro, la Commission européenne recommande le renforcement des Grandes Orientations des politiques économiques (GOPE) les concernant. Dans le sillage de l'Examen annuel de la croissance, la Commission propose d'inscrire dans les GOPE de la zone euro des réformes relevant également des

politiques sociales nationales : réformes des systèmes de sécurité sociale assurant la soutenabilité budgétaire avec une attention sur l'adéquation des pensions et des allocations sociales en alignant notamment les systèmes de pensions à la situation démographique nationale ou l'ajustement des systèmes de formation et mécanismes d'indexation des salaires de manière à ce qu'ils évoluent conformément à la productivité et à la compétitivité, et cela « en consultation » avec les partenaires sociaux.

## 2.2 Le renforcement du Pacte de stabilité et de croissance : le *Six Pack* et le *Two Pack*

Un des éléments centraux de la nouvelle gouvernance économique est la révision du pacte de stabilité et de croissance. Il s'agit du paquet sur la gouvernance économique, *Six Pack*<sup>5</sup>, adopté par le Parlement européen le 28 septembre 2011 et par le Conseil le 8 novembre 2011 (cf. encadré 1).

Sur la base du « Paquet législatif qui vient d'être adopté, du semestre européen et du Pacte pour l'euro plus », les chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro se sont engagés le 26 octobre 2011 à mettre en œuvre des mesures supplémentaires au niveau national (Conseil de l'Union européenne, 2011d). La déclaration du Sommet de la zone euro contient l'engagement de traduire « dans la législation nationale, de préférence au niveau constitutionnel ou à un niveau équivalent, les règles du pacte de stabilité et de croissance et ce avant 2012 » et « à suivre « strictement les recommandations de la Commission et du commissaire compétent en ce qui concerne la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance » point 26 a) et e). Pour les États membres de la zone euro, objet d'une procédure pour déficit excessif, cela implique la possibilité que le Conseil et la Commission examinent les

---

5. Il s'agit de la modification du règlement (CE) n° 1466/97 relatif à la surveillance des politiques budgétaires et économiques des États membres ; du règlement (CE) n° 1467/97 relatif à la procédure concernant les déficits excessifs ; un règlement sur la mise en œuvre de la surveillance budgétaire dans la zone euro ; un règlement sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ; un règlement établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro ; et d'une directive concernant les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, JO L 306 du 23 novembre 2011.

budgets nationaux et rendent un avis sur ces projets « avant leur adoption par le parlement national concerné » (point 27). La Commission « assurera le suivi de l'exécution du budget et, si nécessaire, proposera des modifications en cours d'exercice » et, en cas de dérapage d'un programme d'ajustement, « une coordination et un suivi plus étroits de la mise en œuvre du programme seront assurés ». La déclaration confirme également la volonté d'aller plus loin s'agissant de la surveillance plus étroite des États membres de la zone euro, objet d'une procédure pour déficit excessif sur la base de l'article 136 (point 28).

#### Encadré 1 **Adoption du *Six Pack***

Le Conseil a adopté le 8 novembre un ensemble de six propositions législatives visant à renforcer la gouvernance économique au sein de l'UE – et plus particulièrement dans la zone euro – dans le cadre de la réaction de l'UE face aux turbulences qui touchent actuellement les marchés des dettes souveraines. Et plus précisément selon le Conseil, ces mesures visent :

- à renforcer la discipline budgétaire dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance de l'UE, afin de d'assurer une diminution satisfaisante du niveau d'endettement public dans les États membres et une réduction des déficits élevés, chaque pays devant ensuite atteindre des objectifs budgétaires ambitieux à moyen terme (quatre propositions). Cela passe par un renforcement de la surveillance des politiques budgétaires, l'introduction de dispositions relatives aux cadres budgétaires nationaux et une application plus cohérente et à un stade plus précoce de mesures d'exécution à l'égard des États membres de la zone euro qui ne se conforment pas aux règles ;
- à élargir la surveillance des politiques économiques des États membres, afin de remédier de manière appropriée aux déséquilibres macroéconomiques (deux propositions). Un mécanisme d'alerte est introduit pour détecter rapidement les déséquilibres, qui seront évalués à l'aide d'un « tableau de bord » comprenant des indicateurs économiques. Une « procédure concernant les déséquilibres excessifs » est également mise en place, laquelle prévoit des mesures d'exécution à l'égard des États membres qui ne se conforment pas aux règles

Dans le cadre de la préparation du second Semestre européen, la Commission européenne présente en novembre un ensemble de mesures et reconnaît le « besoin » d'aller au-delà du *Six Pack*. Elle propose deux nouveaux règlements (le *Two Pack*) traduisant juridiquement les engagements du Sommet du 26 octobre 2011. Le premier porte sur le renforcement de la surveillance des politiques budgétaires dans les États membres de la zone euro. Il propose l'établissement d'un calendrier budgétaire commun et le droit pour la Commission d'émettre un avis sur les projets de budget avant leur adoption par le parlement national

(Commission européenne, 2011b). L'article 4 de cette proposition prévoit de doter les règles budgétaires d'un « *caractère contraignant, de préférence constitutionnel* ». La Commission généralise ainsi le principe obligatoire d'une « règle d'or » d'équilibre budgétaire, demandé par l'Allemagne et la France en août 2011 (cf. infra). Le second porte sur le renforcement de la surveillance économique et budgétaire des pays de la zone euro confrontés à une instabilité financière grave ou menacés de l'être (Commission européenne, 2011c). Ce règlement prévoit le principe de la suspension des versements des fonds structurels européens aux États mis sous surveillance ou déjà sous assistance et qui ne se conformeraient pas à leur programme d'ajustement respectif.

### 2.3 Le rôle du Conseil européen, de la BCE et de la Commission

En parallèle au renouvellement du gouvernement économique de l'UE, les dynamiques institutionnelles ont influencé le poids des institutions.

Tout d'abord, le Conseil européen a vu son rôle devenir plus central, et en son sein le couple franco-allemand est devenu de plus en plus visible. Mi-août 2011, la chancelière allemande, Angela Merkel, et le président français, Nicolas Sarkozy, avaient proposé au président du Conseil européen d'assumer le rôle de président de l'Eurogroupe au niveau des chefs d'État et de gouvernement ainsi que d'en officialiser les rencontres deux fois par an (Lettre commune, 2011a). Ces mesures proposées sur la base des « traités existants » étaient présentées comme une manière de renforcer le « gouvernement économique » de la zone euro. Ce principe a été acquis et confirmé par les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro le 26 octobre 2011.

Le second volet des propositions franco-allemandes s'inscrit dans la concrétisation des engagements souscrits dans le cadre du pacte pour l'euro plus. La plus médiatisée de ces propositions fut celle de demander, « avant l'été 2012 », l'adoption d'une « règle d'or » obligeant les gouvernements à inscrire l'équilibre budgétaire dans les constitutions nationales (comme l'a fait l'Allemagne en 2009) ou dans les législations nationales équivalentes. Dans la section 4, nous soulignerons qu'au sein du couple franco-allemand le rapport s'est inversé : alors que l'Allemagne

a pendant longtemps fait les concessions politiques que son statut d'après-guerre lui imposait, aujourd'hui l'Allemagne peut imposer ses vues et ses choix car aucun autre pays n'est en mesure de proposer et d'imposer des solutions alternatives.

Le rôle de la BCE a changé aussi. Malgré l'adoption du plan du 21 juillet censé « sauver » la zone euro, l'Italie et l'Espagne ont fait l'objet d'attaques spéculatives au cours de l'été 2011. Pour les endiguer, la BCE intervient sur les marchés de la dette secondaire de ces deux pays, l'article 123 du traité sur le fonctionnement de l'UE n'interdisant pas ces interventions. La BCE y a d'ailleurs eu recours depuis l'adoption de son programme sur les marchés de titres (Securities Market Programme, SMP). Contestées en Allemagne, ces interventions avaient conduit à la démission d'Axel Weber, président de la Bundesbank, suivie de celle Jürgen Stark, membre du directoire de la BCE, tous deux partisans d'une stricte orthodoxie monétaire. Cependant, les interventions de la BCE sont, elles aussi, conditionnelles.

En Italie, une lettre secrète du président de la BCE, Jean-Claude Trichet, cosignée par Mario Draghi, son successeur à partir du 1<sup>er</sup> novembre 2011, dictait un programme de baisse des salaires des fonctionnaires, de privatisations à marche rapide des sociétés municipales, de modification du droit du travail (flexibilisation des procédures de licenciement, etc.). La lettre, rendue publique par la presse italienne, proposait également la modification de la Constitution nationale en vue de durcir la législation fiscale<sup>6</sup> et avait été perçue comme un véritable diktat conditionnant l'intervention de la BCE sur le marché secondaire de la dette.

Un même scénario s'est développé en Espagne. Au cours de l'été 2011, la Constitution espagnole fut révisée en quelques semaines à la suite d'un compromis passé entre majorité et opposition alors que tant le « mouvement des indignés » que les syndicats demandaient l'organisation d'un référendum.

---

6. Traduite en français dans l'article « L'incroyable diktat de Trichet à Berlusconi », *Challenges*, 30 septembre 2011 (<http://www.challenges.fr/economie/20110929.CHA4869/1-incroyable-diktat-de-trichet-a-berlusconi.html>).

Si certains envisagent à l'avenir un hypothétique ministre des finances européennes en vue d'imposer le respect de la discipline budgétaire, d'autres privilégient la Commission européenne. En septembre 2011, le premier ministre et le ministre des finances néerlandais avaient proposé la création d'un Commissaire chargé de la discipline budgétaire pouvant s'opposer à des projets budgétaires nationaux non conformes aux règles européennes et évoqué comme ultime sanction l'exclusion d'un État membre de la zone euro. La Commission avait alors rappelé que : « Ni la sortie ni l'expulsion de la zone euro ne sont possibles dans le cadre du traité de Lisbonne, selon lequel l'entrée dans l'euro est irrévocable ». Il était alors reconnu que la création du poste de commissaire chargé de la discipline budgétaire était possible sur la base des traités actuels. Ainsi, le 27 octobre 2011, le président de la Commission européenne a promu vice-président le commissaire en charge des affaires économiques et financières, Olli Rehn. Cette décision est justifiée par celles des 23 et 26 octobre qui renforcent « le rôle central de la Commission en matière de surveillance et de gouvernance économiques dans l'ensemble de la zone euro et de l'Union européenne ».

De plus, le Sommet de la zone euro du 26 octobre a adopté dix mesures pour renforcer la structure de gouvernance de la zone euro à traités constants (cf. encadré 2) (Conseil de l'Union européenne, 2011d).

#### Encadré 2 **Dix mesures pour renforcer la gouvernance de la zone euro**

L'annexe de la déclaration du sommet de la zone euro prévoit :

- 1) La réunion mensuelle du président du sommet de la zone euro, du président de la Commission et du président de l'Eurogroupe.
- 2) La désignation du président du sommet de la zone euro par les chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro lors de l'élection du président du Conseil européen et pour un mandat de durée identique. Dans l'attente de cette élection, les sommets de la zone euro seront présidés par l'actuel président du Conseil européen.
- 3) L'information par le président du sommet de la zone euro aux États membres hors zone euro et au Parlement européen de la préparation des sommets et de leurs résultats.
- 4) Le renforcement par l'Eurogroupe de la surveillance des politiques économiques et budgétaires des États membres dans la mesure où la zone euro est concernée. L'Eurogroupe préparera également les réunions du sommet de la zone euro et en assurera le suivi.
- 5) La décision sur la question de savoir si le président de l'Eurogroupe devrait être élu par les membres de l'Eurogroupe en leur sein ou être un président à temps plein basé à Bruxelles sera prise à l'expiration du mandat de l'actuel président de l'Eurogroupe (juin 2012).



- 6) Le président de la BCE, les présidents des agences de surveillance et le directeur général du FESF/MES pourront être invités sur une base ad hoc à participer aux réunions du président du sommet de la zone euro, du président de la Commission et du président de l'Eurogroupe.
- 7) La confirmation du groupe de travail sur l'Eurogroupe en vue d'assurer les travaux préparatoires en faisant appel aux compétences techniques de la Commission, s'appuyant sur un sous-groupe à caractère plus permanent, composé de suppléants/fonctionnaires représentant les ministres des finances, qui se réunirait plus souvent et travaillerait sous l'autorité du président du groupe de travail Eurogroupe.
- 8) Ce groupe de travail préparera les réunions de l'Eurogroupe et sera doté d'un président permanent élu en principe en même temps que le président du Comité économique et financier (CEF).
- 9) Le renforcement des structures administratives existant au sein du Conseil (secrétariat général du Conseil et secrétariat du CEF) afin de fournir un soutien adéquat au président du sommet de la zone euro. Enfin, des règles et mécanismes clairs seront établis afin d'améliorer la communication et de garantir une plus grande cohérence dans les messages.
- 10) L'attribution de la responsabilité de communiquer les décisions de l'Eurogroupe au président du sommet de la zone euro, conjointement avec le président de la Commission européenne et au président de l'Eurogroupe, conjointement avec le Commissaire chargé des affaires économiques et monétaires.

### **3. Les dernières étapes vers la réforme des traités**

Lors des réunions du Conseil européen du 23 octobre et du Sommet de la zone euro du 26 octobre, l'idée de réviser le traité en y apportant des modifications limitées réapparaît à l'agenda européen.

Le gouvernement allemand affirme qu'une réforme des traités serait un élément nécessaire pour « rassurer les marchés ». Selon les propositions allemandes, les prochaines étapes passeraient par une révision limitée du traité sur le fonctionnement de l'UE mais aussi par la transformation du Mécanisme européen de stabilité en un véritable « Fonds monétaire européen » (Position allemande, 2011). Ces propositions supposeraient donc la révision d'articles du TFUE ainsi que la renégociation du traité MES. Il s'agit de nouveau d'une stratégie très complexe et largement basée sur l'idée d'une Europe à plusieurs vitesses.

La révision de l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union (TFUE) devrait doter la Cour de justice d'un rôle dans le contrôle de la

discipline budgétaire et celle de l'article 121 du TFUE permettre d'inscrire la procédure de la majorité qualifiée inversée qui, rappelons-le, n'est pas prévue dans les traités actuels. Il s'agirait donc de « constitutionnaliser » la procédure coulée dans le *Six Pack* conduisant à l'adoption de sanctions quasi automatiques. Le renforcement des pouvoirs de la Commission européenne qu'induit cette nouvelle procédure est considérable puisque le Conseil, pour s'opposer à une recommandation de la Commission, doit se prononcer à la majorité qualifiée.

S'agissant du traité MES, le texte actuel est jugé insuffisant par l'Allemagne. Il est proposé de lui octroyer des droits d'intervention dans les budgets des États membres de la zone euro soumis à un programme d'assainissement. Il devrait être capable en cas d'impossible retour à la « soutenabilité de la dette » de mettre en place des procédures de défaut, associant le secteur privé.

En préalable au Conseil européen des 8 et 9 décembre, la France et l'Allemagne ont présenté leur projet de révision au président du Conseil européen, Herman Van Rompuy (Lettre commune, 2011b). La lettre représente un compromis : la France a dû renoncer aux euro-obligations et l'Allemagne à l'implication du secteur privé dans le traité FESF/MES. Le rapport intérimaire d'Herman Van Rompuy, rédigé en coopération avec le président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, et le président de l'Eurogroupe, Jean-Claude Juncker, reprend plusieurs de ces propositions. S'agissant de la révision des traités, le rapport du président du Conseil européen suggère deux voies (Conseil européen, 2011c : point 15). La première intègre la proposition franco-allemande de renforcer la discipline budgétaire par l'insertion d'une « règle d'or » dans les constitutions nationales ou une législation équivalente, en l'intégrant dans le protocole n° 12 sur la procédure pour déficit excessif. Le rapport précise que la modification de ce protocole ne nécessiterait pas de ratification nationale, ce qui pose un problème de légitimité évident. Comme le demandent la France et l'Allemagne, la Cour de justice aurait la compétence de contrôler la transposition de cette règle au niveau national.

L'autre procédure impliquerait le recours à l'article 48 du TFUE. Concernant les États membres de la zone euro, elle reprend l'idée d'inscrire – mais aussi d'étendre – le vote à la majorité qualifiée inversée à l'article 126 ainsi que la possibilité pour la Commission et le Conseil (Eurogroupe) de demander un changement à un projet de

budget à l'État de la zone euro soumis à une procédure pour déficit excessif avant que le budget ne soit soumis au Parlement national si le budget n'est pas conforme au plan adopté. La Commission aurait pour les pays sous assistance financière des pouvoirs exceptionnels, tels que l'adoption *ex ante* de toute réforme économique majeure. Les modifications de la gouvernance économique seraient quant à elles intégrées dans le protocole n° 14 sur l'Eurogroupe.

Enfin, le Parlement européen s'était déjà prononcé en faveur de la création d'un Trésor européen (Parlement européen, 2011a). Dans une résolution sur le Semestre européen, il demande la convocation d'une convention européenne pour la révision du traité (Parlement européen, 2011b). Selon la résolution, « au vu du rôle que le FESF et le MES sont censés jouer, la nécessité pour le Parlement européen est de procéder à une audition avec leurs gestionnaires ».

### 3.1 Le contenu institutionnel de l'accord du 9 décembre 2011

La veille du Conseil européen de décembre 2011, l'annonce par l'agence de notation Standard and Poor's de la mise sous surveillance des quinze pays de la zone euro dont les six pays notés triple A (Allemagne, Autriche, Finlande, France, Luxembourg et Pays-Bas), suivie de celle du FESF, accentue le sentiment d'urgence et exprime l'attente des marchés d'une action de la BCE.

David Cameron avait déjà fait part de ses demandes de clauses d'exemption sur les directives temps de travail et services financiers en cas de modifications fondamentales aux traités. Face au refus de ses conditions, le premier ministre britannique s'est opposé à la conclusion d'un accord à 27. L'option d'un accord séparé s'est donc imposée (Conseil de l'Union européenne, 2011e). Les neuf pays hors zone euro ont souhaité prendre part au processus, la Hongrie et la Suède devant au préalable consulter leur parlement.

S'agissant du FESF/MES, l'accélération de l'application du traité MES est fixée à juillet 2012 (un an avant la date de la cessation d'activité du FESF auquel le MES était censé succéder). Il sera appliqué dès que les procédures auront été remplies par 90 % du capital souscrit (au lieu de 95%). Le mécanisme décisionnel sera revu. Dans le traité MES révisé,

les principes et pratiques bien établis du FMI « seront respectés à la lettre ». Dans leur déclaration, les chefs d'État et de gouvernement se félicitent du fait « que la BCE soit disposée à intervenir comme agent du FESF dans le cadre de ses opérations de marché ». Les États membres de la zone euro et d'autres États membres se sont fixés pour objectif de mettre à la disposition du Fonds monétaire international des ressources supplémentaires, « pouvant aller jusqu'à 200 milliards d'euros ». La déclaration précise que la mobilisation de ces ressources sera confirmée dans un délai de 10 jours. Ces ressources seront mobilisées sous la forme de prêts bilatéraux, et ce « afin que le FMI dispose de ressources suffisantes pour faire face à la crise ».

Rédigé par les services de la Commission et du Conseil, un projet de traité est diffusé le 16 décembre 2011. La veille, la Conférence des présidents du Parlement européen a désigné les trois députés européens participant aux négociations qui ont débuté le 20 décembre<sup>7</sup>. Le Royaume-Uni y participe en tant qu'observateur.

Le projet de traité coule dans un accord international les principes de la gouvernance du Pacte de stabilité et de croissance, revu et en cours de révision, ainsi que la règle d'or budgétaire déjà préconisée par le pacte pour l'euro plus. Selon le Commissaire en charge des questions économiques et financières, l'introduction et la mise en œuvre des sanctions automatiques peut justifier une révision du traité.

Un nouveau traité serait nécessaire en vue de la ratification du traité MES par l'Allemagne. Un traité qui pourrait être appliqué de manière anticipative, ce qui confirmerait que la révision du traité de mars 2011 n'était pas nécessaire sauf à justifier la pérennisation du Fonds européen de stabilité financière (FESF/MES) en Allemagne et à permettre le retrait du Royaume-Uni du mécanisme européen.

---

7. Il s'agit d'Elmar Brok (PPE, All), de Roberto Gualtieri (S&D, IT) et de Guy Verhofstadt (ADLE, BE). Daniel Cohn-Bendit (Verts/ALE, FR) est membre suppléant au sein de la délégation. Tous ces députés sont membres du groupe Spinelli.

## 4. Perspectives

Le bilan d'une année d'activisme réformiste frénétique sous la pression – pour ne pas dire la menace – des marchés est complexe à établir tant sont confus les processus aussi bien que les résultats. Dans les pages qui suivent, nous faisons d'abord référence aux points clés de l'évolution institutionnelle la plus récente. Nous soulignerons ensuite les contradictions qui marquent ces développements. Enfin, nous envisagerons les perspectives de plus en plus fragiles du projet européen.

### 4.1 Une rigidité croissante des mécanismes décisionnels

L'urgence explique en partie les méthodes choisies, illustration supplémentaire s'il en fallait que la rigidité des règles et des procédures n'est pas (n'est plus) adaptée aux exigences d'un conglomérat qui se prévaut d'être la première zone commerciale du monde et de détenir la seconde monnaie de réserve et d'échange internationale. En effet, comme l'a observé pertinemment Bruno de Witte (2011), l'évolution de l'Union européenne, en particulier depuis le traité de Lisbonne, se caractérise par une rigidité croissante de ses mécanismes décisionnels à tous les niveaux, de celui des micro-décisions jusqu'aux procédures de révision des traités. Dans ce dernier cas, le blocage résulte de l'incapacité collective à surmonter le tabou suprême, celui de l'unanimité, ultime résidu des traditions et conventions du droit international dans un système qui, objectivement, n'est plus conforme aux canons des relations interétatiques classiques. Faute d'avoir accepté, dans la Constitution européenne d'abord, dans le traité de Lisbonne ensuite, d'introduire un dispositif en phase avec l'évolution de l'Union européenne et pour lui avoir préféré les règles du droit international qui érigent la volonté souveraine des États en dogme, les pays membres se sont trouvés dépourvus d'instruments juridiques adéquats pour affronter les crises qui se succèdent depuis 2007-2008.

La règle de l'unanimité, peu à peu écartée dans les processus décisionnels ordinaires pour éviter la paralysie de l'Union, s'impose sans réserve pour la révision des traités. De surcroît, l'unanimité requise « s'enrichit » de la complexité des mécanismes institutionnels propres à chaque État membre. Ce ne sont plus seulement les exécutifs qui disposent du droit de veto comme au bon vieux temps de la diplomatie des puissances

européennes. Les progrès de la démocratie, dans beaucoup d'États membres ont mis à bas l'illusion d'une souveraineté s'exprimant par une bouche unique. Ici ce sont les régions qui peuvent bloquer un accord, là ce sera le Parlement, ailleurs ce seront les Cours suprêmes qui dicteront le possible, l'acceptable ou l'interdit. Parfois, ce sont les peuples eux-mêmes qui peuvent intervenir comme en Irlande par exemple. Il n'y a plus un veto étatique mais une pluralité de vetos potentiels que les exécutifs doivent anticiper ou neutraliser pour éviter de plus grands dommages. Pire encore, contrairement au veto de l'exécutif qui s'exprime à la table des négociations, celui des autres institutions peut se manifester plusieurs semaines ou mois après, ajoutant la confusion à l'incertitude.

La preuve est désormais faite que les règles de révision des traités ne sont plus adaptées : il a fallu dix ans pour accoucher du traité de Lisbonne, un traité qui devait garantir, disait-on, la sécurité juridique et le bon fonctionnement de l'Union pour les prochaines cinquante années. Mais à peine sèche l'encre des signatures, tout a été imaginé pour réformer sans avoir à utiliser les arcanes habituelles puisque l'urgence s'évaluait en jours plutôt qu'en mois ou en années. Faute d'unanimité possible, il a fallu notamment recourir aux bonnes vieilles recettes du droit international qui n'engagent que les signataires et laissent sur le côté de la route les opposants ou les insatisfaits. Bien entendu, il faut officiellement prétendre qu'il ne s'agit pas de transfert de compétences nouvelles mais d'aménagements de compétences déjà transférées pour éviter les foudres constitutionnelles nationales.

#### 4.2 Les contradictions qui marquent cette dynamique institutionnelle

Dans cette situation qui a quelque chose d'ubuesque, les contradictions ne manquent pas : pour surmonter les lourdeurs et complexités d'un système incapable de s'auto-corriger en temps et en heure, on est contraint de recourir à des mécanismes qui, certes, permettent de franchir l'obstacle, mais rendent l'édifice encore plus complexe, plus incompréhensible et donc plus éloigné du commun des mortels. Ces pis-allers, comme on l'a dit, permettent (peut-être) d'éteindre l'incendie mais ils laissent en place un héritage baroque qui ne peut fonctionner qu'avec le secours et la solide imagination d'une armée de juristes

hyperspécialisés. Le désir d'institutions plus simples, plus transparentes, plus proches des citoyens, ce songe qui justifia le projet de Constitution européenne est bien mort.

Une autre contradiction se révèle dans l'attitude des États – pas de tous mais de beaucoup – qui, d'un côté, souhaitent se passer de la Commission et de la « méthode communautaire » en préférant les accords directs entre eux mais qui se trouvent singulièrement dépourvus lorsqu'il s'agit de mettre en marche et en musique l'accord de principe auquel ils sont parvenus. On pourrait se consoler en soulignant que la Commission, chassée par la porte rentre par la fenêtre, mais c'est oublier à la fois l'incohérence de la situation (bon prince, la Grande-Bretagne a fait savoir qu'elle ne ferait pas de guerre de tranchées pour s'opposer à l'utilisation des institutions communautaires pour préparer puis appliquer des normes, qui relèvent du droit international) et les risques que ces accords à géométrie variable font courir à la structure d'ensemble. À première vue – mais peut-être pour un temps limité – le résultat des accords conclus représente la victoire de l'intergouvernementalisme. Mais quel drôle d'intergouvernementalisme réduit pour l'essentiel à un tête-à-tête franco-allemand, avec, pour les autres membres, un diktat à la Thatcher : « There is no alternative ». Encore faut-il souligner qu'au sein du couple franco-allemand le rapport s'est inversé : alors que l'Allemagne a pendant longtemps fait les concessions politiques que son statut d'après-guerre lui imposait, prête à régler la facture de l'intégration pourvu qu'elle se fasse, aujourd'hui l'Allemagne peut imposer ses vues et ses choix car aucun autre pays n'est en mesure de proposer et d'imposer des solutions alternatives. Ses partenaires n'ont d'autre choix que de faire leurs les vues allemandes qui ne changeront que si l'Allemagne voyait ses intérêts directement menacés (par exemple par l'effondrement de la zone euro). Ce « veto à l'envers » relève davantage de la politique internationale à l'ancienne que des rapports au sein d'une Union quasiment fédérale car, en matière monétaire, l'alliance d'airain entre un pays et une banque centrale construite selon les exigences de celui-ci a pour effet d'éliminer quasiment tout élément de *checks and balances*. *Germany rules the waves...*

Nous savons depuis des années qu'une Europe intergouvernementale existe à côté d'une Europe communautaire. Nous savons de même que le traité de Maastricht l'a doté de sa résilience, de ses missions et de ses procédures. Depuis lors, cependant, les deux Europe ont suivi des voies

parallèles, sauf dans le cas des transferts opérationnels de l'une à l'autre (comme cela s'est produit pour une large part de ce qu'on appelle le troisième pilier), et de la construction de ponts pour connecter les deux (comme les outils mis en place par le traité pour renforcer les politiques communautaires, et qui, à la place, ont servi des politiques intergouvernementales).

Lorsque les voies parallèles des deux Europe se sont croisées dans le passé, une certaine confusion en a résulté. Avant le traité de Lisbonne, c'était notamment le cas des accords internationaux combinés : autrement dit, ceux concernant partiellement des compétences communautaires, mais fonctionnant également comme vecteurs de l'Europe intergouvernementale. Dans ces cas, les mêmes individus ont revêtu deux rôles de négociation différents – représentants de la Communauté et représentant de leur État membre – et dû apposer deux signatures. Mais le partage entre les deux Europe demeurait compréhensible (compétences nationales transférées au niveau européen/compétences nationales qui le demeuraient mais étaient exercées conjointement). De même le sens et les effets de ce modèle hybride étaient-ils compris.

En revanche, le modèle hybride amené par la crise la zone euro est d'un type entièrement nouveau puisqu'il n'implique pas de ponts entre des voies qui restent parallèles. Au contraire, il génère des chevauchements entre la méthode intergouvernementale et la méthode communautaire à l'intérieur d'une même voie ou d'une procédure unique :

- une modification du traité (amendement supplémentaire à l'article 136) donne lieu à un accord intergouvernemental (sur la mise en place du MES) ;
- un accord intergouvernemental sur un renforcement du Pacte de stabilité produit un règlement communautaire qui se concentre sur les caractéristiques plus contraignantes de ce renforcement et les organise ;
- et, enfin, un accord intergouvernemental (le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) aussi appelé « traité budgétaire) va engendrer non seulement des modifications constitutionnelles nationales dans les États membres, mais aussi de la réglementation communautaires.



Il est difficile de se forger une opinion globale sur tout cet ensemble. Douglas Hurd, ministre britannique des Affaires étrangères à l'époque, avait réussi à décrire les voies parallèles de l'Europe communautaire et de l'Europe intergouvernementale comme placées côte à côte et reliées par les ponts du traité de Maastricht, en utilisant l'image opportune de piliers et d'un « temple » européen. Ce faisant, il avait recouru à un vocabulaire architectural qui, au moins, était compréhensible. Les choix d'aujourd'hui semblent être dictés par des évaluations politiques qui conduisent à préférer n'importe quelle formule sur laquelle il est plus facile pour les dirigeants nationaux – et avant tout la chancelière allemande et le président français – de parvenir à un accord immédiat. Il s'agit de la « méthode de l'Union » annoncée par la Chancelière elle-même dans son discours mémorable de Bruges en novembre 2010, lors duquel elle l'a définie comme « celle par laquelle l'accord est atteint ». C'est en effet ce qui se passera, mais cette méthode n'offre pas de perspective et pose des problèmes difficiles à résoudre, compte tenu de la concurrence et des conflits entre sources communautaires et sources intergouvernementales. Dans la meilleure hypothèse, il s'agit de la méthode définie par Carl Schmitt comme celle des éléments qui se gouvernent eux-mêmes. Mais avec la vision et la clairvoyance qui découlent de ces éléments.

Ce nouvel intergouvernementalisme qui n'a d'intergouvernemental que les apparences formelles est pourtant fragile et montre d'ores et déjà ses limites. En effet, le seul pays en mesure de résister à l'Allemagne – au nom de ses intérêts propres et non de l'Union et des institutions communautaires –, notamment parce qu'il n'appartient pas à la zone euro, la Grande-Bretagne, a préféré utiliser son droit de veto et se retirer, créant les conditions, au mieux d'une Europe à deux ou plusieurs vitesses, au pire, le début d'un processus de désintégration de l'Union.

Autrement dit, apparaissent les linéaments d'une Europe à plusieurs cercles : au centre le groupe le plus nombreux, celui des pays de la zone euro. Au-delà, le groupe restreint des pays qui refusent de rejoindre l'euro mais qui ont lié leur monnaie nationale à la monnaie européenne (Danemark, Suède). Un troisième cercle est constitué des pays qui aspirent à rejoindre l'euro à plus ou moins long terme. Un quatrième pourrait être constitué des « rejetés » de l'euro si les scénarios les plus noirs se réalisent. Enfin, apparemment isolée – mais en est-on si sûr ? – la Grande-Bretagne, déjà hors de Schengen, peut être tentée de faire cavalier seul en ne conservant que ce qui l'intéresse, c'est-à-dire le

marché unique. Comme la politique étrangère commune fait du surplace, que la politique de défense n'existe que de manière bilatérale en dépit des militaires qui peuplent désormais les couloirs de Bruxelles, que les États membres refusent avec entêtement la constitution d'un véritable budget communautaire, la substance de « l'Union » au sens plein du terme est plutôt légère... Comme on pouvait le craindre, l'intergouvernementalisme se réduit vite à la défense des intérêts de chacun et à une « ONUisation » à petite échelle de la vieille Europe. Tous les ingrédients sont présents : la difficulté de prendre des décisions par des grands nombres, la défense sans états d'âme des intérêts nationaux, la suprématie des « Grands », le droit de veto explicite ou implicite.

Tout semble donc condamner la méthode et les institutions communautaires et consacrer au contraire les modes de décision intergouvernementaux, la suprématie désormais affirmée des États. Et pourtant...

#### 4.3 Un fédéralisme sans légitimité démocratique ni solidarité

Si les modes de décision et les instruments utilisés dans la crise récente sont bien ce que nous venons de décrire à grands traits, la substance des politiques mises en place ou programmées est d'une autre nature. Les mesures prises ou en cours de mise en œuvre relèvent clairement du fédéralisme, que la majorité des États rejette pourtant avec vigueur. Grand soin a été pris d'éviter de prononcer le F... word comme l'appelle Philippe Schmitter (1996) pour souligner combien l'emploi du terme « fédéralisme » est inconvenant et déplacé. Une fois de plus les gouvernements européens n'ont pas choisi mais accepté l'inévitable tout en déniaient la réalité de leurs « choix » contraints et en les camouflant grâce au caractère technique et obscur du plus grand nombre des mesures adoptées. Ils en ont également réduit autant que possible la signification politique en insistant sur les aspects techniques. Pourtant, en fin de compte, un embryon de fédéralisme budgétaire et fiscal s'est mis en place. Le ver est un peu plus dans le fruit et rendra de plus en plus insupportable ce voile d'ignorance et ce déni de réalité une fois passée l'urgence de la crise.

Là réside le paradoxe : à contre-cœur les États membres ont dû accepter un fédéralisme indispensable pour rendre un peu plus cohérente l'Union monétaire. Mais c'est un fédéralisme encore incomplet : ni

l'indispensable solidarité que le système implique (comme on l'a vu avec le sauvetage de la Grèce en dépit de l'interdiction des traités), ni l'établissement d'un budget « fédéral » capable de compenser des chocs asymétriques ne sont (encore) à l'ordre du jour. Pire encore, le déni des gouvernements permet de ne rien proposer de sérieux en termes de développement parallèle de la démocratie. L'Union européenne et les gouvernements qui la pilotent se préparent des jours bien sombres s'ils persistent, sous contrainte, à transférer des compétences et responsabilités croissantes à un non-gouvernement qui ne possède pas la légitimité nécessaire et n'a, de fait, de comptes à rendre à personne. On peut regretter la position britannique et déplorer le manque d'européisme du gouvernement conservateur et plus généralement de l'opinion publique anglaise. Mais on ne peut que souligner la cohérence de leur position. Tel n'est pas le cas de la plupart des autres gouvernements européens, qui pratiquent à leur corps défendant un fédéralisme honteux et masqué.

#### 4.4 Les scénarios futurs

Cette situation peut produire le meilleur ou le pire. Si l'on veut faire preuve d'optimisme, on peut penser que la tension entre pouvoirs européens croissants et démocratisation anémique sera insoutenable et qu'il en résultera dans cinq ou dix ans un nécessaire saut qualitatif de la gouvernance européenne et une fédéralisation politique inéluctable. Ce schéma rose peut cependant être chassé par un schéma noir c'est-à-dire une révolte des populations frappées par la crise qui en rendraient responsables les « gnomes » de Bruxelles. Il y a un risque sérieux de jeter le bébé avec l'eau du bain. Déjà, les mouvements anti-européens se multiplient comme champignons après la pluie dans tous les pays membres. Alors que sur le Continent, les partis en faveur de l'Europe furent idéologiquement dominants au cours des premiers cinquante ans de la construction européenne, c'est l'inverse qui tend à s'établir aujourd'hui. Le seul avantage potentiel à l'horizon serait la substitution d'un nouveau clivage fédéral/anti-fédéral qui deviendrait dominant et se substituerait aux vieux clivages aujourd'hui largement obsolètes comme ceux opposant classe ouvrière/bourgeoisie, deux classes sociales qui ont fait place à une large classe moyenne centrale. L'insoutenable pesanteur de Bruxelles ne pourra survivre longtemps si perdure l'insoutenable légèreté démocratique de l'Union.

De surcroît, les gouvernements démocratiques européens seront mis à mal par la montée de partis populistes et protestataires face au caractère non négociable de politiques décidées ailleurs. Aujourd'hui, les partis qui ont toujours constitué l'armature de la démocratie en tant que producteurs d'idéologies, défenseurs d'intérêts, polarisateurs d'opinions et de votes afin d'accéder au pouvoir et mettre en œuvre leurs choix sont coincés entre la proclamation de programmes nationaux et des politiques européennes dont ils ne possèdent plus le contrôle. On ne peut avoir des églises nationales si le pape est infallible ! Faute d'alternative à l'intérieur du système, il ne reste qu'à créer des églises hérétiques, autrement dit des politiques iconoclastes telles, par exemple, la sortie de l'euro, voire la sortie de l'Union. Ce caractère non négociable des politiques par le seul électorat national conduit, comme l'avait remarqué Peter Mair (Goetz *et al.*, 2001), à ne laisser d'autre choix aux opposants à telle ou telle politique que l'opposition à l'Europe elle-même.

La position des partis et des gouvernements nationaux est rendue encore plus inconfortable par une division du travail entre le niveau « fédéral » et les États qui est sans équivalent. En effet, l'Union possède la quasi-totalité des pouvoirs de régulation économique et détient le monopole des négociations commerciales. Elle n'a aucune obligation de se soucier des effets collatéraux, imprévus ou pervers de ses choix et décisions. C'est aux États membres – pour qui l'impact de ces politiques est extrêmement différencié – de se débrouiller avec ces conséquences parfois positives, parfois déplaisantes.

Contrairement aux débuts de la construction européenne où Bruxelles avait à la fois des compétences économiques et disposait d'instruments de compensation pour faire passer la pilule du changement (voir par exemple la politique du charbon et de l'acier ou la politique agricole), les politiques sociales de l'Union sont rudimentaires et n'impliquent pratiquement aucune redistribution directe ou indirecte. Il y a beaucoup de bonnes raisons pour justifier cette division du travail, à commencer par l'hétérogénéité des systèmes nationaux de *welfare*, les profonds écarts de revenus au sein de l'Union, la tâche titanesque que représenterait une politique redistributive européenne tant sur le plan financier, managérial que proprement politique. Mais le fait brutal est là ; la décision politique par excellence est la redistribution et les partis politiques nationaux agissent sous contrainte tandis que l'Union peut manifester une sorte de *benign neglect* en la matière. La viabilité à long terme de

cette division des rôles est douteuse si l'on applique la fine observation de Machiavel lorsqu'il expliquait au Prince pourquoi les réformes sont difficiles : c'est que, dit-il, ceux qui bénéficieront des réformes n'ont guère connaissance des bénéfices futurs tandis que ceux qui auront à perdre du changement ont une conscience immédiate de ses coûts. On ne saurait mieux dire...

## Références

- BCE (2011), Avis de la Banque centrale européenne du 17 mars 2011 sur un projet de décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro (CON/2011/24), JO C 140 du 11 mai 2011, pp.8-11.
- Barbier, C. (2011), « Semestre européen ou pacte de compétitivité : bonnet blanc et blanc bonnet ? », OSE Paper Series, *Working Paper* n° 4/11, Observatoire social européen, Bruxelles.
- Commission européenne (2011a), Communication de la Commission « Examen annuel de la croissance – Avancer dans la réponse globale apportée par l'Union européenne à la crise », COM (2011) 11 final du 12 janvier 2011.
- Commission européenne (2011b), Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil 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, COM (2011) 821 du 23 novembre 2011.
- Commission européenne (2011c), Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro, COM (2011) 819 du 23 novembre 2011.
- Conseil de l'Union européenne (2010), Règlement (UE) n° 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière, JO L 118 du 12 mai 2010, pp.1-4.
- Conseil de l'Union européenne (2011a), Déclaration des chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro et des institutions de l'UE, Bruxelles, 21 juillet 2011 ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/ec/123985.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/123985.pdf)).

- Conseil de l'Union européenne (2011b), Rapport conjoint sur l'emploi, doc. 7396/11, adopté lors du Conseil EPSCO du 7 mars 2011.
- Conseil de l'Union européenne (2011c), Conclusions des chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro, Bruxelles, 11 mars 2011 ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/ec/119811.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/119811.pdf)).
- Conseil de l'Union européenne (2011d), Déclaration du Sommet de la zone Euro, Bruxelles, 26 octobre 2011 ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/125644.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/125644.pdf)).
- Conseil de l'Union européenne (2011e), Déclaration des chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro, Bruxelles, 9 décembre 2011 ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/ec/126663.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/126663.pdf)).
- Conseil européen (2010), Conclusions du Conseil européen, 16 et 17 décembre 2010.
- Conseil européen (2011a), Conclusions du Conseil européen, 24 et 25 mars 2011.
- Conseil européen (2011b), Conclusions du Conseil européen, 23 et 24 juin 2011.
- Conseil européen (2011c), « Towards a Stronger Economic Union », Interim Report by Herman Van Rompuy, President of the European Council, 6 décembre 2011 (<http://blogs.ft.com/brusselsblog/files/2011/12/INTERIM-REPORT-FINAL-6-12-.pdf>).
- de Witte, B. (2011), « The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism », *SIEPS Working Paper series*, n° 11/06, Swedish Institute for European Policy Studies.
- Goetz, K., Mair, P., and Smith, G. (2010), « Trajectories of European Politics : An Introduction », in Goetz, K., Mair, P. et Smith, G. (eds.), *European Politics, Past, Present and Future*, Routledge, Londres, pp.1-13.
- Lettre commune (2011a), Lettre commune du Président de la République, Nicolas Sarkozy et de la Chancelière de la République Fédérale d'Allemagne, Angela Merkel, adressée au Président du Conseil Européen, Herman Van Rompuy, 17 août 2011.
- Lettre commune (2011b), Lettre commune du Président de la République, Nicolas Sarkozy et de la Chancelière de la République Fédérale d'Allemagne, Angela Merkel, adressée au Président du Conseil Européen, Herman Van Rompuy, 7 décembre 2011.

Parlement européen (2011a), Résolution B7-0127/2011 du Parlement européen du 17 février 2011 sur la mise en œuvre des lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres.

Parlement européen (2011b), Résolution du Parlement européen du 1<sup>er</sup> décembre 2011 sur le semestre européen pour la coordination des politiques économiques.

Position allemande (2011), The future of the EU : Necessary integration policies for progress towards establishing a Stability union.

Schmitter, P. (1996), « Some Alternative Futures for the European Polity and their implications for the European Public Policy », in Mény, Y., Muller, P. et Quermonne, J.L. (eds.), *Adjusting to Europe. The impact of the European Union on national institutions and politics*, Routledge, Londres, pp.25-40.