



HAL
open science

Fédéraliser la zone euro?

Sabine Saurugger

► **To cite this version:**

Sabine Saurugger. Fédéraliser la zone euro?. Pouvoirs - Revue française d'études constitutionnelles et politiques, 2018, La Ve République. Nouveaux regards, 166, pp.125-137. 10.3917/pouv.166.0125 . halshs-01890327

HAL Id: halshs-01890327

<https://shs.hal.science/halshs-01890327>

Submitted on 8 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

SABINE SAURUGGER

Fédéraliser la zone euro ?, *Pouvoirs*, 2018, n°166, 125-138

Fédéraliser la zone euro et modifier la constitution de la V^e République ont des éléments en commun. Bien que le premier processus se déroule dans un contexte multiniveaux – situé entre les gouvernements des États membres de l'Union européenne, les institutions européennes et les citoyens, il reflète autant que la réforme de la constitution française une multitude de positions de divers acteurs. Les controverses et conflits conduisent à terme à une transformation du paysage institutionnel et politique dans lequel les acteurs politiques gouvernent.

Toutefois, contrairement à la réforme d'une constitution nationale, nous sommes ici en présence de la création même de règles inédites qui accompagnent le débat sur une éventuelle réforme constitutionnelle autant qu'institutionnelle de l'Union européenne.

L'idée que la zone euro a besoin d'un gouvernement économique est ancienne. Elle fut relancée parmi les élites européennes à la publication du rapport Van Rumpuy en 2012, même si elle n'avait jamais entièrement quitté les débats depuis la mise en place de l'Union économique et monétaire (UEM). À compter de 2012, de nombreuses publications et discours ont abordé les différentes architectures possibles et leurs diverses implications en termes de stabilisation et de faisabilité politique et technique. Ces débats ont eu en commun d'insister, implicitement ou explicitement, sur la fédéralisation de la zone euro. La création de règles de plus en plus contraignantes, accompagnée des compétences élargies de la Cour de Justice de l'Union, a en effet montré que ces processus avaient des similitudes avec les processus que nous pouvons observer dans la construction de systèmes fédéraux.

Cet article vise à lier les débats actuels sur la fédéralisation de la zone euro à l'exercice du pouvoir politique dans la zone euro. Après une présentation du concept du fédéralisme dans l'Union européenne, l'article revient sur les débats

historiques sur l'intégration économique et budgétaire, avant d'analyser les propositions institutionnelles sur la question du gouvernement de la zone euro.

FEDERALISER DANS L'UNION EUROPEENNE

Étudier la fédéralisation de la zone euro nécessite de revenir succinctement sur la notion de fédéralisme dans l'Union européenne. Dans sa définition la plus générale, le fédéralisme est une forme spécifique de gouvernement, combinant l'exercice du pouvoir conjoint entre un gouvernement central et les gouvernements régionaux (région, *Land*, province, département)¹. La fédération est définie par Preston King comme « un arrangement institutionnel qui peut prendre la forme d'un État souverain, mais qui se distingue en même temps d'un tel État par le fait que le gouvernement central incorpore les unités régionales dans l'organisation de ses processus organisationnels sur la base d'un accord constitutionnel² ». Juridiquement, une fédération se distingue ainsi d'une confédération par l'existence d'une constitution qui crée un système politique unifié, alors qu'une confédération est fondée sur un traité. Si cette distinction fait juridiquement sens, elle n'est que peu utile pour comprendre le *processus* de fédéralisation de la zone euro, d'autant plus que la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) avait reconnu aux traités un caractère constitutionnel dans son arrêt *Les Verts* 294/83 (23 avril 1983). En revanche, les approches fédéralistes nous permettent de mieux saisir l'émergence de l'idée de partage de souveraineté et de la production de normes, centrales pour comprendre la fédéralisation de la zone euro.

¹ Olivier Beaud, *Théorie de la Fédération*, Paris, PUF, 2007 ; Thierry Chopin, « L'avenir du fédéralisme », *Commentaire*, vol. 92, n° 4, 2000, p. 833-844.

² Preston T. King, *Federalism and federation*, Washington, Johns Hopkins University Press, 1982, p. 77.

Les notions de dévolution, de décentralisation et de subsidiarité, qui, au niveau européen, ont de nouveau gagné en importance dans les années 1980, peuvent être considérées comme des points de départ autour desquels les problématiques fédéralistes convergent dans ce contexte. La subsidiarité ou la décentralisation sont des éléments fondamentaux de tout concept de gouvernement fédéral, puisque leur compréhension permet de voir comment un centre peut attribuer – et jusqu’à quel degré – davantage de compétences à un niveau inférieur afin de mettre en œuvre ou de gérer des politiques fédérales. L’approche cherche également à comprendre comment les logiques de pouvoir et de coopération évoluent historiquement, et cela également selon les besoins, valeurs et préférences des citoyens.

Ce dernier élément est également celui qui a suscité davantage d’intérêt parmi les analystes de l’intégration européenne³. Puisque l’Union européenne est gérée selon un mode de gouvernance multiniveaux, une des questions principales est celle de sa légitimité. Les sources de légitimité d’un système politique peuvent être diverses : démocratiques et donc fondées sur le peuple ; technocratiques, dans la mesure où elles renvoient à l’expertise qui semble nécessaire pour gouverner les politiques publiques ; ou encore identitaires.

Les approches comparatives du fédéralisme s’interrogent ainsi sur les origines de ces formes de légitimité dans l’Union européenne, dans un contexte où interagissent divers niveaux de gouvernement et de gouvernance. La division de compétences claires – horizontalement entre différentes institutions

³ Kalypso Nicolaidis et Robert Howse, « Introduction. The Federal Vision. Levels of Governance and Legitimacy », in Kalypso Nicolaidis et Robert Howse (eds), *The Federal Vision*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 1-27; Anand Menon et Martin Schain (eds), *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

européennes, telles que le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne, le Conseil européen, la Banque centrale européenne (BCE), la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) et la Commission ; et verticalement entre les différents niveaux de gouvernement, institutions européennes, États membres, et régions – est l'objet des études du fédéralisme comparatif. Ce sont ces préoccupations que nous trouvons à travers l'analyse empirique de la fédéralisation de la zone euro.

DE LA FEDERALISATION INCOMPLETE A DES INSTRUMENTS DE FEDERALISATION

La zone euro de l'Union européenne porte en elle plusieurs éléments fédéralisants. Elle combine une politique monétaire centralisée sous la responsabilité d'une Banque centrale européenne (BCE) indépendante et un système très décentralisé de politique budgétaire. Ce système diffère ainsi d'autres unions monétaires, qui correspondent aux États-nations, ont des budgets centraux élevés et exercent des fonctions importantes au niveau central. Ces budgets élevés financent ainsi la protection sociale des États-providence, mais ont également comme objectif de stabiliser l'économie du pays dans son ensemble, d'amortir des chocs asymétriques et de garantir un minimum de revenu dans tout le territoire. Une des conséquences de cette structuration est l'autonomie importante dans la gestion de ses finances publiques de l'autorité centrale de l'État.

La situation de l'Union européenne toutefois, est autre⁴. Dans les années 1970 émerge le projet de l'intégration monétaire dans l'UE, fondé un consensus : si l'Union monétaire devait être poursuivie, celle-ci elle devait être accompagnée pas des avancées importantes vers l'intégration monétaire. Les rapports Werner

⁴ Eulalio Rubio, « Fédéraliser la zone euro : vers un véritable budget européen », 14 janvier 2016, Institut Jacques Delors.

(1970) et McDougall (1977) soulignent respectivement une coordination obligatoire des budgets nationaux au niveau communautaire et la création d'un budget européen à la hauteur de 5-7% du PIB. L'idée d'un gouvernement économique apparaît à cette époque déjà parmi les acteurs politiques et les experts français, sans que la réalisation de cette idée ne voie le jour. Le consensus trouvé menant à la mise en place de l'Union économique et monétaire (UEM) telle qu'incluse dans le Traité de Maastricht n'incluait ainsi pas de mécanismes de solidarité tels qu'une souplesse du budget européen afin de soutenir des États membres en difficulté économique. Elle prévoit toutefois l'introduction des critères de convergence stricts que tous les pays devraient remplir afin de pouvoir entrer dans l'UEM et se voit accompagnée par la création d'un Fonds de cohésion destiné à soutenir les pays les plus pauvres dans leurs efforts pour rejoindre l'UEM (initialement la Grèce, l'Irlande, le Portugal et l'Espagne).

Cependant, cette structuration que l'on pourrait qualifier de fédéralisme léger a montré ces limites.

Une première crise du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) survient dans les années 2002-2005. Le Pacte, créé en 1997, comprend alors des recommandations (telles que les objectifs à moyen terme en matière budgétaire dans le cadre du volet préventif du Pacte). On y trouve aussi des obligations juridiques (les limites relatives au déficit public : inférieur à 3% du PIB, et à la dette publique : inférieure à 60% du PIB), mais ces dernières ne sont pas assorties d'un fort contrôle externe émanant d'un organe indépendant (celui qu'aurait pu opérer la CJUE). C'est le Conseil des ministres, sur proposition de

la Commission, qui est chargé de les faire respecter ; or, on sait que les États répugnent à sanctionner l'un des leurs⁵.

Cette situation va évoluer sous l'effet de la crise survenue dans les années 2002-2005. En 2002-2003, les déficits publics de l'Allemagne, du Portugal, puis de la France dépassent le seuil de 3% fixé par le PSC. Cette situation de crise, au lieu de donner lieu à une application stricte du Pacte, voire à une réforme dans le sens d'une plus grande contrainte, favorise une interprétation plus souple du Pacte. En effet, aucune sanction n'est adoptée par le Conseil des ministres (ECOFIN) à l'encontre des pays débiteurs⁶. En novembre 2003, l'ECOFIN décide de suspendre la procédure pour déficit excessif contre la France et l'Allemagne, même si leur niveau de déficit atteint 4% du PIB. Cette attitude indulgente à l'égard des manquements constatés déclenche une forte réaction de la part de la Commission, qui va jusqu'à saisir la Cour de justice. Cette dernière rend un arrêt à l'encontre du Conseil, mais uniquement au motif que les procédures formelles n'ont pas été appliquées, sans se prononcer sur la question de savoir si des sanctions devaient, ou non, être prises.

La réforme du PSC menée à bien en juin 2005⁷ offre aux États membres une plus grande marge de manœuvre budgétaire. En ce qui concerne le volet préventif, l'objectif à moyen terme (OMT), qui originellement devait être proche de l'équilibre ou en excédent, est adapté aux spécificités nationales après la

⁵ Dermot Hodson et Imelda Maher, « The open method as a new mode of governance: the case of soft economic policy co-ordination », *Journal of Common Market Studies*, 39(4), 2001, p. 719-746.

⁶ Kenneth Dyson, « The evolving timescapes of European economic governance: contesting and using time », *Journal of European Public Policy*, 16(2), 2009, p. 286-306.

⁷ Révision des règlements 1466 et 1467/97 constituant le Pacte de stabilité et de croissance, à travers un règlement 1056/2005.

révision du PSC en 2005. Il doit désormais se situer, en données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, entre moins de 1% du PIB et l'équilibre ou l'excédent budgétaire⁸. En ce qui concerne le volet correctif du Pacte, le règlement 1056/2005 procède à deux modifications principales. La première porte sur la définition d'une « grave récession économique » susceptible de mener à une violation exceptionnelle et temporaire du Pacte, et autorise une évaluation plus indulgente de ces violations dans le cadre d'une procédure pour déficit excessif. La deuxième peut apporter l'indulgence par rapport aux déficits temporaires par une série de variables concernant « l'évolution de la position économique à moyen terme (en particulier le potentiel de croissance, les conditions conjoncturelles, la mise en œuvre de politiques dans le cadre du programme de Lisbonne et les politiques visant à encourager la R&D et l'innovation) et l'évolution de la position budgétaire à moyen terme (notamment les efforts d'assainissement budgétaire au cours de 'périodes de conjoncture favorable', la viabilité de la dette, les investissements publics et la qualité globale des finances publiques) ». En résumé, la réforme ne renforce pas les mécanismes de contrainte mais au contraire les adoucit, en élargissant les circonstances où la non-application des critères est tolérée.

En 2008-2009, toutefois, la fédéralisation de la zone euro prend une tournure plus contraignante. La crise américaine des subprimes (2007) s'internationalise et provoque des conséquences particulièrement graves en Europe. Dans un premier temps, plusieurs banques de la zone Euro font face à des problèmes de liquidités et d'endettement. Puis, une seconde période s'ouvre lorsque plusieurs États membres éprouvent des difficultés à financer leur dette publique sans l'assistance de tiers. La Grèce, l'Irlande, le Portugal comptent parmi les États les plus touchés. Ces États ne parvenant pas à emprunter sur les marchés financiers,

⁸ Règlement du Conseil (CE) No 1055/2005 du 27 juin 2005.

la Banque centrale européenne (BCE), le Fonds monétaire international (FMI) et la Commission interviennent. Ce « sauvetage » est conditionné à l'adoption de réformes économiques drastiques tendant à la réduction des déficits publics. Les autres États membres sont aussi affectés par la crise, à des degrés divers. En fin de compte, la croissance économique ralentit, certaines des économies de l'Eurozone entrant dans une période de récession⁹.

Cette situation de crise entraîne la mise en place, en 2011-2013, d'une série d'instruments économiques nouveaux destinés à contrôler plus étroitement les finances publiques nationales, et allant même jusqu'à impliquer la Cour de justice de l'Union européenne : Fonds européen de stabilité financière transformé en Mécanisme européen de stabilité (MES), Semestre européen Six-Pack, Two-Pack, traité de stabilité, de coordination et de gouvernance (TSCG), et plus récemment création de l'Union bancaire, un processus européen de surveillance et de gestion des faillites éventuelles des 130 plus grands établissements bancaires. Ces nouveaux instruments renforcent les pouvoirs des institutions supranationales¹⁰.

En ce qui concerne le bras préventif du Pacte, un mécanisme de contrainte est adopté afin de s'assurer que les États membres respectent les principes d'une politique budgétaire « prudente ». Les États membres déviant de manière significative des objectifs budgétaires à moyen terme, peuvent se voir appliquée une sanction égale à un dépôt à terme rémunéré à la hauteur de 0,2% du PIB. La

⁹ Matthias Matthijs et Kathleen McNamara, « The euro crisis' theory effect: northern saints, southern sinners, and the demise of the eurobond », *Journal of European Integration*, 37(2), 2015, p. 229-245.

¹⁰ Sabine Saurugger et Fabien Terpan, « Do crises lead to policy change? The Multiple Streams Framework and the European Union's economic governance instruments », *Policy Sciences*, 49(1), 2016, p. 35-53.

décision imposant des sanctions est soumise à un vote à la majorité qualifiée inversée, c'est-à-dire que la proposition de la Commission est adoptée sauf si le Conseil la rejette, à la majorité qualifiée, dans un délai de dix jours. Cette nouvelle disposition est censée faciliter la prise de sanction, que la règle habituelle du vote majoritaire rendait difficile, voire impossible. La même règle de la majorité qualifiée inversée s'applique aux sanctions prévues dans le cadre de la procédure pour déficit excessif (volet correctif du Pacte). Par ailleurs, les budgets nationaux doivent désormais être en équilibre ou en excédent. Cette « règle d'or », prévue par le TSCG/Fiscal Compact, doit être introduite en droit national durant l'année suivant l'entrée en vigueur du Traité. La Cour de justice de l'Union européenne joue un rôle dans l'application des nouvelles règles : elle peut exiger des États membres qu'ils se mettent en conformité avec l'article 3-2 du TSCG (lequel prévoit l'introduction de la règle d'or en droit national via des dispositions contraignantes et permanentes, de préférence de niveau constitutionnel) ; elle peut aussi imposer des sanctions financières (0,1% du PIB) aux États contrevenants. Le respect de la règle d'or peut également être assuré au niveau national par des institutions indépendantes. Le cadre juridique de l'intégration européenne se voit ici renforcé par les institutions européennes, et ce dans un contexte de critique de plus en plus forte vis à vis de ces politiques venant du niveau national. Cette fédéralisation de la zone euro, si elle porte sur une importante série de cadres juridiques, a posé par ailleurs des questions en termes de légitimation par les citoyens européens, débat auquel le nouveau gouvernement français d'Emmanuel Macron a contribué.

RENFORCER L'ASPECT DEMOCRATIQUE DE LA FEDERALISATION : LE DEBAT FRANÇAIS

Les réactions européennes au débat français sur la création d'un gouvernement de la zone euro, relancé lors de la campagne présidentielle d'Emmanuel Macron,

ne peuvent se comprendre sans prendre en considération ce que Olivier Rozenberg a appelé « le récit français » de la préservation de la puissance nationale¹¹. Ce récit français a été depuis le début des années 2000, en particulier depuis le référendum négatif du Traité constitutionnel de 2005, combiné à un euroscepticisme diffus au sein des partis de gouvernement. L'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement français en mai 2017 a changé cette donne et a créé une nouvelle volonté de transformation de l'intégration européenne. Acclamé par la plupart des partenaires européens de la France, et en particulier l'Allemagne, le nouveau dynamisme français suscite de l'intérêt, non seulement parce qu'il semble volontairement s'affranchir d'une réflexion conservatrice liée à la souveraineté de la nation, mais aussi parce qu'il propose explicitement des éléments de fédéralisme.

Ainsi, le projet français présenté par Emmanuel Macron lors de son discours le 2 mars 2018 à la Sorbonne, mais déjà clairement visible lors de la campagne présidentielle, propose trois éléments clés de cette fédéralisation de la zone euro : des avancements significatifs sur la convergence fiscale et sociale ; la mise en place d'un budget de crise et d'investissement, et la création d'un exécutif de la zone euro, un ministre des finances et un parlement de la zone euro.

On peut trouver certains de ces éléments de manière diffuse depuis la création même de l'Union économique et monétaire¹², mais plus spécifiquement depuis le début de la crise économique, dans plusieurs rapports : le Rapport des cinq

¹¹ Olivier Rozenberg, « La France à la Recherche d'un récit européen » *Question d'Europe*, n° 345, Fondation Robert Schuman, 23 février 2015.

¹² Voir, à titre d'exemple, Pierre-Alain Muet, « Union monétaire et fédéralisme », *Revue de l'OFCE*, 55(1), 1995, p. 151-170 ; Yann Échinard, *La zone euro et les enjeux de la politique budgétaire*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1999.

présidents (Commission, Parlement européen, Conseil européen, BCE et Eurogroupe, qui fixe une feuille de route précise et prévoit d'achever l'Union économique et monétaire)¹³. En juillet 2015, et en pleine crise grecque, le Président Hollande plaide pour un gouvernement économique de la zone Euro, en novembre 2015, un rapport d'information est présenté à l'Assemblée nationale par la Commission des affaires européennes sur la gouvernance de la zone euro, en mai 2016, un projet de rapport est présenté au Parlement européen par les parlementaires européen français et allemand en février 2017, Pervenche Berès et Reimer Böge, pour doter la zone d'euro d'un budget et d'un véritable ministre des finances regroupant les commissaires des affaires économiques et le président de l'eurogroupe, et enfin, le projet du candidat socialiste à la présidentielle Benoit Hamon sur le gouvernement de la zone euro, élaboré par l'économiste Thomas Piketty¹⁴ propose la création d'un parlement européen de la zone euro.

Une des questions centrales de ces propositions pour davantage de fédéralisation de la zone euro renvoie au caractère démocratique de ce gouvernement. Le problème de la solidarité trouve sa solution, au moins partielle, dans la mise en place d'un budget d'urgence qui s'accorde avec le Mécanisme de stabilité financière (MSF) et l'adoption de mesures d'acquisition d'obligations souveraines par la BCE a été considérée par la CJUE dans l'arrêt Gauweiler (C-62/14)¹⁵ comme une compétence de l'Union européenne en matière de politique

¹³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_fr.pdf

¹⁴ Thomas Piketty *et al.*, *Traité de démocratisation de la gouvernance de la zone euro* (T-Dem), 9 mars 2016 <http://piketty.pse.ens.fr/files/T-DEM%20-%20Version%20finale%209mars2017.pdf>

¹⁵ L'arrêt *Gauweiler e.a.*, rendu par la Cour de justice le 16 juin 2015 (Grande chambre, aff. C-62/14) marque par ailleurs un moment important dans les

monétaire, compte tenu des instruments et programmes adoptés afin de faire face à la crise de la dette souveraine et visant à assurer la stabilité de la zone euro. La question du processus décisionnel démocratique, au sens plus large du terme, reste cependant encore un chantier¹⁶.

La période de crise a entraîné des procédures intergouvernementales : les négociations et décisions ont été prises par des chefs d'État et de gouvernement en contournant la méthode communautaire qui aurait permis aussi bien à la Commission qu'au Parlement de participer à la prise de décision. Cette situation de gestion intergouvernementale de crise a suscité des critiques importantes et a entraîné des propositions concrètes pour démocratiser la procédure et d'ajouter des éléments de représentation et d'accountability (reddition des comptes) dans la fédéralisation de la zone euro.

Deux grandes conceptions s'opposent actuellement. La proposition, portée par la France et largement inspirée par le texte de Thomas Piketty¹⁷, de créer un parlement de la zone euro, d'une part, et le renforcement des procédures déjà existantes d'association des parlements nationaux, d'autre part.

Ainsi, la nouvelle Assemblée parlementaire serait composée de 400 membres au maximum, formée pour les quatre cinquièmes de parlementaires que les Parlements nationaux désigneraient en leur sein au prorata des groupes qui les

rappports entre la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour constitutionnelle allemande, dès lors qu'il s'agit de la première demande de décision préjudicielle introduite par cette dernière devant la CJUE.

¹⁶ Pour une analyse plus étendue de cette question voir Matthias Matthijs, « Integration at what price? The erosion of national democracy in the Euro periphery » *Government and Opposition*, 52(2), 2017, p. 266-294.

¹⁷ Thomas Piketty *et al.*, *Traité de démocratisation de la gouvernance de la zone euro*, *op. cit.*

composent. Cette Assemblée disposerait d'une capacité législative que lui confèrerait, entre autres, un pouvoir de veto sur le vote du budget de l'eurozone, et s'imposerait à l'eurogroupe, composé de ministres d'économie et des finances (sa composition actuelle) ou encore des ministres des affaires sociales (une nouvelle formation imaginée par Piketty). L'objectif principal de la nouvelle assemblée serait politique : favoriser la convergence des politiques économiques et fiscales comme la croissance durable et l'emploi. Ce dispositif normatif est ainsi potentiellement en contradiction avec la règle d'or introduit dans le TSCG, à savoir l'obligation d'assurer l'équilibre budgétaire dans la préparation des budgets nationaux.

À l'idée fédéralisatrice de créer une assemblée parlementaire spécifique pour la zone euro s'ajoute une autre idée française, beaucoup moins fédérale cette fois-ci, à savoir d'introduire une union à plusieurs vitesses. Autrement appelé une « intégration différenciée¹⁸ » renforcée.

La seconde proposition s'appuie sur les liens déjà existants entre les parlements nationaux, les États membres et le Parlement européen. Plusieurs experts et think tanks défendent davantage cette idée, rejoints par le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, qui plus appelle à réunir les postes de Président de la Commission européenne et de Président du Conseil ce qui permettrait de donner davantage de visibilité aux institutions européennes. Le lien entre les instances européennes, les gouvernements et les parlements nationaux a été renforcé par le Traité de Lisbonne qui a mis en place un système de mise en alerte permanent. Pour le cas français, celui-ci est introduit dans le

¹⁸ Frank Schimmelfennig, Dirk Leuffen et Berthold Rittberger, « The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation », *Journal of European Public Policy*, 22(6), 2015, p. 764-782.

droit français à travers l'article 88-6 de la Constitution. Ainsi l'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur « la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de la subsidiarité ». Les commissions des Affaires européennes des assemblées et des deuxièmes chambres, ou l'Assemblée nationale et le Sénat en France, sont donc des courroies de transmission entre l'Union européenne et le débat parlementaire dans les États membres. Leur premier devoir est d'instruire des textes produits par le gouvernement et les institutions européennes. Les commissions sont autorisées à adopter une proposition de résolution européenne, qui représentent des actes non-contraignants dans lequel elle indique à l'exécutif la position que celle-ci devrait adopter. Toutefois, cette prise de position présente l'inconvénient de ne nullement contraindre l'exécutif. Le chef d'État est toutefois obligé de présenter la position de l'exécutif en séance publique avant chaque réunion du Conseil européen¹⁹.

Enfin, l'article 13 du TSCG prévoit la création d'une conférence inter-parlementaire, composée des représentants des commissions concernées du Parlement européen et des parlements nationaux des 25 États signataires, à savoir les 28 États membres, sauf le Royaume Uni, la République tchèque et la Croatie, qui n'était pas encore membre de l'Union européenne à cette époque. Elle se réunit depuis octobre 2013 deux fois par an avec comme objectif de débattre des politiques budgétaires et des autres questions régies par le traité. Toutefois, les activités de cette commission sont jugées peu concluantes, confirmant selon Valentin Kreilinger et Morgan Larhant les difficultés que connaissent les coopérations interparlementaires en général²⁰. Ainsi, le

¹⁹ Voir Fabien Terpan, *Droit et politique de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2012.

²⁰ Valentin Kreilinger et Morgan Larhant, « Faut-il un parlement de la zone euro ? », *Policy Paper*, n° 176, 15 novembre 2016, Institut Jacques Delors.

Parlement a certes obtenu la tenue des dialogues économiques lui garantissant un échange régulier avec les autres acteurs du semestre européen décrit plus haut, mais sans avoir le rôle de co-décideur²¹.

Un processus de fédéralisation pas à pas

La fédéralisation de la zone Euro a pris de l'ampleur depuis le début de la crise économique et financière de 2008. Sa construction, toutefois, est le reflet de toute construction multilatérale : elle est incrémentale et se fait au fur et à mesure, un processus que certains experts ont également appelé *failing forward*²², c'est-à-dire, à peu près, avancer pas ses échecs, tant l'étendue de la tâche est vaste.

Depuis le début de l'intégration financière des années 1970, trois éléments sont au centre du processus de fédéralisation. Tout d'abord la question de la distribution des compétences entre les différents niveaux de gouvernement. Ici, le partage de compétences – une politique monétaire centralisée sous la responsabilité d'une Banque centrale européenne (BCE) indépendante et un

²¹ Cristina Fasone, « European Economic Governance and Parliamentary Representation. What place for the European Parliament ? », *European Law Journal*, 20(2), 2014, p. 164-185 ; Mark Dawson, « The legal and Political Accountability Structure of Post-Crisis Economic Governance », *Journal of Common Market Studies*, 53(5), 2015, p. 976-993 ; Valentin Kreilinger et Morgan Larhant, « Faut-il un parlement de la zone euro ? » *Policy Paper*, n° 176, 15 novembre 2016, Institut Jacques Delors.

²² Erik Jones, Daniel Kelemen et Sophie Meunier, « Failing forward? The Euro crisis and the incomplete nature of European integration », *Comparative Political Studies*, 49(7), 2016, p. 1010-1034.

Le système très décentralisé de politique budgétaire sous la responsabilité des États membres – prend, à la suite de la crise de 2008, un chemin vers davantage d'intégration supranationale. Cette fédéralisation renforce davantage la coopération et la délibération qu'elle crée un partage net de compétences. Ainsi, le semestre européen, un instrument par lequel la Commission procède à une analyse détaillée des plans adoptés par chaque État membre en matière de réformes budgétaires, macroéconomiques et structurelles, est un processus de délibération entre l'État membre et la Commission qui mène, à terme à la publication des recommandations spécifiques pour les 12 à 18 mois suivants. Ensuite, on observe la création d'un budget européen, dont l'existence embryonnaire ne permet que peu de mesures de solidarité entre les États membres. La politique régionale est certes responsable d'environ 30% du budget européen actuel, et le Mécanisme européen de stabilité permet de lever des fonds sur les marchés financiers afin d'aider des États en difficulté, mais ils ne peuvent pas être qualifiés de budget réel de la zone euro. Les propositions en ce sens du Parlement européen, du président français ou encore de certains think tanks ou experts, insistent sur la nécessité de mettre en place un tel instrument pour davantage fédéraliser la zone euro.

Enfin, la question de la participation des citoyens à ces processus décisionnels et à leur mise en œuvre est pour l'instant, et cela depuis le début même de l'intégration monétaire, un des aspects peu investis dans la fédéralisation de la zone euro. Les débats qui ont lieu actuellement portant sur l'idée de créer une assemblée spécifique pour la zone euro ou sur le renforcement des compétences de l'actuel Parlement européen, permettent de penser ce problème et de le rendre davantage visible que pendant la crise. Il est impératif toutefois, pour que cette fédéralisation de la zone euro progresse, qu'une plus grande diversité d'opinions soit assurée au niveau européen. Si cette diversité d'opinions existe au sein des États membres et entre les États membres – il suffit de penser aux positions opposées des gouvernements néerlandais, allemands et français sur les fameux

eurobonds – la diversité des opinions au sein des États dépasse celle entre les États. Associer cette diversité de points de vue aux prises de décision ne changera peut être pas fondamentalement le contenu de ces dernières, mais, comme le soulignent Valentin Kreilinger et Morgan Larhant « tant que les décisions prises sont vues comme des règles, et non pas comme des choix politiques, leur acceptabilité dans les enceintes politiques nationales s'en trouveront grandement amoindris²³ ».

Résumé

Fédéraliser la zone euro est une idée ancienne. Depuis peu, elle est toutefois de nouveau à l'ordre du jour, portée en particulier par le Président Macron. Partant de la notion de fédération dans l'intégration européenne, l'article propose une analyse critique et contextualisée des différentes propositions nationales et européennes entre fédéralisation des compétences et participation des citoyens.

²³ Valentin Kreilinger et Morgan Larhant, *op.cit.*, p. 7.

Sabine Saurugger, professeure de science politique à l'université Grenoble Alpes, Sciences Po Grenoble, Pacte, CNRS.