

FÉDÉRALISER LA ZONE EURO ?

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 multi-niveaux – 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.

125

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. 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 européenne, a en effet montré que ces processus avaient des similitudes avec ceux 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 de fédéralisme dans l’Union européenne, l’article revient sur les débats historiques autour de l’intégration économique

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

FÉDÉRALISER DANS L'UNION EUROPÉENNE

126 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 avait reconnu aux traités un caractère constitutionnel dans son arrêt *Les Verts* du 23 avril 1983 (aff. 294/83). En revanche, les approches fédéralistes nous permettent de mieux saisir l'émergence de l'idée de partage de souveraineté et celle de production de normes, centrales pour comprendre la fédéralisation de la zone euro.

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. Cette approche a

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

2. Preston T. King, *Federalism and Federation*, Baltimore (Md.), Johns Hopkins University Press, 1982, p. 77.

également pour but de 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 aussi celui qui a suscité le plus d'intérêt parmi les analystes de l'intégration européenne³. Puisque l'Union européenne est gérée selon un mode de gouvernance multi-niveaux, 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 au sein de l'Union européenne, dans un contexte où interagissent divers niveaux de gouvernement et de gouvernance. La répartition de compétences claires – horizontalement entre différentes institutions européennes, telles que le Parlement européen, le Conseil des ministres de l'Union européenne, le Conseil européen, la Banque centrale européenne, la Cour de justice de l'Union européenne 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 retrouvons à travers l'analyse empirique de la fédéralisation de la zone euro.

127

DE LA FÉDÉRALISATION INCOMPLÈTE AUX INSTRUMENTS DE FÉDÉRALISATION

La zone euro porte en elle plusieurs éléments fédéralisants. Elle combine une politique monétaire centralisée sous la responsabilité d'une banque centrale 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,

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

d'amortir les chocs asymétriques et de garantir un minimum de revenu sur tout le territoire. Une des conséquences de cette structuration est l'autonomie importante de l'autorité centrale de l'État dans la gestion des finances publiques.

La situation de l'Union européenne, toutefois, est autre⁴. Dans les années 1970 émerge le projet de l'intégration monétaire dans l'Union, fondé sur un consensus : si l'Union monétaire devait être poursuivie, elle devrait s'accompagner d'avancées importantes vers l'intégration monétaire. Les rapports Werner (1970) et McDougall (1977) soulignent respectivement la nécessité d'une coordination des budgets nationaux au niveau communautaire et de la création d'un budget européen à 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 sa réalisation ait lieu. Le consensus trouvé menant à la mise en place de l'Union économique et monétaire comme présentée dans le traité de Maastricht n'incluait ainsi pas de mécanismes de solidarité tels qu'une souplesse du budget européen afin de soutenir les États membres se trouvant en difficulté sur le plan économique. Il prévoit toutefois l'introduction des critères de convergence stricts que tous les pays devraient remplir afin de pouvoir entrer dans l'Union économique et monétaire et se voit accompagné par la création d'un fonds de cohésion destiné à soutenir les pays les plus pauvres dans leurs efforts pour rejoindre cette union (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 survient dans les années 2002-2005. Ce pacte, instauré en 1997, comprend alors des recommandations (telles que les objectifs à moyen terme en matière budgétaire dans le cadre de son volet préventif). 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 Cour de justice de l'Union européenne). 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.

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

5. Dermot Hodson et Imelda Maher, « The Open Method as a New Mode of Governance :

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 Pacte de stabilité et de croissance. Cette situation de crise, au lieu d'entraîner une application stricte du pacte – voire une réforme dans le sens d'une plus grande contrainte –, en favorise une interprétation plus souple. En effet, aucune sanction n'est adoptée par le Conseil pour les affaires économiques et financières (Ecofin) à l'encontre des pays débiteurs⁶. En novembre 2003, ce dernier décide de suspendre la procédure pour déficit excessif engagée contre la France et l'Allemagne, même si leur niveau de déficit atteint 4 % du PIB. Cette indulgence 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.

129

La réforme du Pacte de stabilité et de croissance 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, qui originellement devait être proche de l'équilibre ou en excédent, est adapté aux spécificités nationales après la révision du pacte. 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, le règlement 1056/2005 du 27 juin 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 de stabilité et de croissance, et autorise une évaluation plus indulgente de ces violations dans le cadre d'une procédure pour déficit excessif. La seconde induit une certaine 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

The Case of Soft Economic Policy Co-ordination», *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n° 4, 2001, p. 719-746.

6. Kenneth H. Dyson, « The Evolving Timescapes of European Economic Governance: Contesting and Using Time », *Journal of European Public Policy*, vol. 16, n° 2, 2009, p. 286-306.

7. Révision des règlements 1466/97 et 1467/97 du 7 juillet 1997 constituant le Pacte de stabilité et de croissance, à travers un règlement 1056/2005 du 27 juin 2005.

8. Règlement 1055/2005 du 27 juin 2005.

conjoncturelles, la mise en œuvre de politiques dans le cadre de la stratégie de Lisbonne et les politiques visant à encourager la recherche et développement ainsi que 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. En 2007, la crise américaine des *subprimes* 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 et le Portugal comptent parmi les États les plus touchés. Ces États ne parvenant pas à emprunter sur les marchés financiers, la Banque centrale européenne, le Fonds monétaire international 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 la zone euro 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, Semestre européen, *six-pack*, *two-pack*, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), puis union bancaire – processus européen de surveillance et de gestion des faillites éventuelles des cent trente plus grands établissements bancaires. Ces nouveaux instruments renforcent les pouvoirs des institutions supranationales¹⁰.

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*, vol. 37, n° 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*, vol. 49, n° 1, 2016, p. 35-53.

En ce qui concerne le bras préventif du Pacte de stabilité et de croissance, 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 appliquer une sanction égale à un dépôt à terme rémunéré à la hauteur de 0,2 % du PIB. La 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, 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 est également susceptible d'imposer des sanctions financières (0,1 % du PIB) aux États contrevenants. Le respect de la règle d'or peut aussi 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 où les critiques sont de plus en plus fortes vis-à-vis des politiques décidées au niveau national. Cette fédéralisation de la zone euro, si elle porte sur une importante série de cadres juridiques, a posé par ailleurs des questions sur sa légitimation par les citoyens européens, débat auquel le nouveau gouvernement français d'Emmanuel Macron a contribué.

131

RENFORCER L'ASPECT DÉMOCRATIQUE DE LA FÉDÉRALISATION : LE DÉBAT 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 qu'Olivier Rozenberg a appelé « le récit français » de la préservation

de la puissance nationale¹¹. À partir du début des années 2000, en particulier depuis l'issue négative du référendum de 2005 sur le traité établissant une constitution pour l'Europe, ce récit français s'est combiné à un euroscepticisme diffus au sein des partis de gouvernement. L'arrivée au pouvoir en France d'un nouveau gouvernement en mai 2017 a changé cette donne et a provoqué une volonté de transformation de l'intégration européenne. Acclamé par la plupart des partenaires européens de la France, et en particulier l'Allemagne, qui tarde pourtant à réagir, le nouveau dynamisme français suscite de l'intérêt, non seulement parce qu'il semble délibérément s'affranchir d'une réflexion conservatrice au sujet de la souveraineté de la nation, mais aussi parce qu'il propose explicitement d'instaurer des éléments liés au fédéralisme.

132 Ainsi, le projet présenté par Emmanuel Macron lors de son discours du 26 septembre 2017 à la Sorbonne, déjà clairement visible lors de sa campagne présidentielle, propose trois éléments clés de cette fédéralisation de la zone euro : des avancées significatives sur la convergence fiscale et sociale ; la mise en place d'un budget de crise et d'investissement ; et la création d'un exécutif, d'un ministre des Finances et d'un parlement de la zone euro.

On peut retrouver de manière diffuse certains de ces éléments dès la création même de l'Union économique et monétaire¹², mais plus spécifiquement depuis le début de la crise économique, dans plusieurs rapports, notamment celui dit des cinq présidents (Commission européenne, Parlement européen, Conseil européen, Banque centrale européenne 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 sur la gouvernance de la zone euro est déposé à l'Assemblée nationale par la commission des affaires européennes ; en février 2017, un projet de rapport est présenté au Parlement européen par les parlementaires européens français et allemand Pervenche Berès et Reimer Böge, pour doter la zone d'euro d'un budget et d'un véritable ministre des Finances, regroupant le commissaire des affaires économiques et le président de l'Eurogroupe ; et, enfin, le projet du candidat socialiste à la présidentielle

11. « La France à la recherche d'un récit européen », Robert-Schuman.eu, 23 février 2015.

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

13. « Compléter l'Union économique et monétaire européenne », EC.Europa.eu, 22 juin 2015.

française de 2017, Benoît 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 posées par ces propositions pour avancer dans la fédéralisation de la zone euro renvoie au caractère démocratique du gouvernement à instaurer. 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 européen de stabilité et l'adoption de mesures d'acquisition d'obligations souveraines par la Banque centrale européenne a été considérée par la Cour de justice, dans un arrêt de juin 2015¹⁵, comme une compétence de l'Union européenne en matière de politique monétaire, compte tenu des instruments et programmes adoptés afin de faire face à la crise de la dette souveraine et d'assurer la stabilité de la zone euro. La question du processus décisionnel démocratique, au sens le plus large du terme, reste cependant encore en suspens¹⁶.

133

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

14. « Projet pour un traité de démocratisation de la gouvernance de la zone euro (T-Dem) », Piketty.PSE.ENS.fr, 9 mars 2016.

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

16. Pour une analyse plus étendue de cette question, cf. Matthias Matthijs, « Integration at What Price ? The Erosion of National Democracy in the Euro Periphery », *Government and Opposition*, vol. 52, n° 2, 2017, p. 266-294.

17. « Projet pour un traité de démocratisation de la gouvernance de la zone euro (T-Dem) », art. cité.

Ainsi, la nouvelle assemblée parlementaire serait composée de quatre cents membres au maximum, formée pour les quatre cinquièmes de parlementaires que les parlements nationaux désigneraient en leur sein au prorata des groupes qui les composent. Cette assemblée disposerait d'une capacité législative qui lui conférerait, entre autres, un pouvoir de veto sur le vote du budget de la zone euro, et s'imposerait à l'Eurogroupe, composé de ministres de l'Économie et des Finances (sa composition actuelle), ou encore de 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 ainsi que la croissance durable et l'emploi. Ce dispositif normatif est ainsi potentiellement en contradiction avec la règle d'or introduite dans le rscg, à savoir l'obligation d'assurer l'équilibre budgétaire dans la préparation des budgets nationaux.

134

À l'idée de créer une assemblée parlementaire spécifique pour la zone euro s'ajoute une autre idée française, beaucoup moins fédéralisatrice cette fois-ci, à savoir celle d'introduire une union à plusieurs vitesses – autrement dit, une « intégration différenciée »¹⁸ 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 en cela par le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, qui de 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.

La relation entre les instances européennes, les gouvernements et les parlements nationaux a été renforcée par le traité de Lisbonne, qui a mis en place un système d'alerte permanent. Pour le cas français, celui-ci est introduit dans le droit 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 – celles de l'Assemblée nationale et du Sénat en France – sont donc des courroies de transmission des débats parlementaires placées entre les États membres et l'Union européenne. Leur premier devoir est d'instruire des textes produits par les gouvernements et les institutions

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*, vol. 22, n° 6, 2015, p. 764-782.

européennes. Les commissions sont autorisées à adopter une proposition de résolution européenne, acte non contraignant à travers lequel elles indiquent aux exécutifs nationaux la position qu'ils devraient adopter. Toutefois, cette prise de position présente l'inconvénient de ne contraindre en aucun cas 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 commission interparlementaire, composée des représentants des commissions concernées du Parlement européen et des parlements nationaux des vingt-cinq États signataires, à savoir les États membres de l'Union à l'exception du Royaume Uni, de la République tchèque et de la Croatie, qui n'était pas encore membre à cette époque. Cette commission se réunit deux fois par an depuis octobre 2013, avec pour objectif de débattre des politiques budgétaires et des autres questions régies par le TSCG. Toutefois, ses activités sont jugées peu concluantes, ce qui vient confirmer, selon Valentin Kreilinger et Morgan Larhant, les difficultés que rencontrent les coopérations interparlementaires en général²⁰. Ainsi, le Parlement européen a certes obtenu la tenue de débats sur les questions économiques, ce qui lui garantit un échange régulier avec les autres acteurs du Semestre européen, mais sans pour autant qu'il ait un rôle de codécideur²¹.

135

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. Il s'agit d'un processus que certains experts ont également appelé *failing forward*²², c'est-à-dire, à peu près, « avancer par ses échecs », tant l'étendue de la tâche est vaste.

Depuis le début de l'intégration financière des années 1970, trois

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

20. « Faut-il un parlement de la zone euro ? », InstitutDelors.eu, 15 novembre 2016.

21. Cristina Fasone, « European Economic Governance and Parliamentary Representation : What Place for the European Parliament ? », *European Law Journal*, vol. 20, n° 2, 2014, p. 164-185 ; Mark Dawson, « The Legal and Political Accountability Structure of "Post-Crisis" EU Economic Governance », *Journal of Common Market Studies*, vol. 53, n° 5, 2015, p. 976-993 ; Valentin Kreilinger et Morgan Larhant, « Faut-il un parlement de la zone euro ? », art. cité.

22. Erik Jones, R. Daniel Kelemen et Sophie Meunier, « Failing Forward ? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration », *Comparative Political Studies*, vol. 49, n° 7, 2016, p. 1010-1034.

136 éléments sont au centre du processus de fédéralisation. Tout d'abord, la question de la distribution des compétences entre les différents niveaux de gouvernance. Ici, le partage de compétences – une politique monétaire centralisée sous la responsabilité d'une banque centrale indépendante et un système très décentralisé de politique budgétaire sous la responsabilité des États membres – prend, à la suite de la crise de 2008, le chemin qui conduit vers plus d'intégration supranationale. Cette fédéralisation renforce plus encore la coopération et la délibération qu'elle ne crée un partage net de compétences. Ainsi, le Semestre européen, cet instrument par lequel la Commission procède à une analyse détaillée des programmes adoptés par chaque État membre en matière de réformes budgétaires, macroéconomiques et structurelles, est un processus de délibération entre un État membre et la Commission qui mène, à terme, à la publication de recommandations spécifiques pour les douze à dix-huit mois suivants.

Ensuite, on observe la création d'un budget européen, dont l'existence embryonnaire ne permet la mise en place que d'un petit nombre de mesures de solidarité entre les États membres. La politique régionale concerne certes 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 constituer un budget réel de la zone euro. Les propositions en ce sens du Parlement européen, du président Macron, ou encore de certains think tanks ou experts, insistent sur la nécessité de mettre en œuvre un tel instrument pour davantage fédéraliser la zone euro.

Enfin, la question de la participation des citoyens aux 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 de la question de la fédéralisation de la zone euro. Les débats en cours 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 lui donner une visibilité plus importante 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, allemand et français sur les fameux « eurobonds » –, elle est plus vaste au sein des États qu'entre les États. Promouvoir cette diversité de points de vue lors des prises de décision ne changera peut-être pas fondamentalement le

contenu de ces dernières mais, comme le soulignent Valentin Kreiling 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 trouvera grandement amoindrie²³ ».

23. « Faut-il un parlement de la zone euro ? », art. cité, p. 7.

R É S U M É

Fédéraliser la zone euro est une idée ancienne. Depuis peu, celle-ci est toutefois de nouveau à l'ordre du jour, portée en particulier par le président français, Emmanuel 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.