

RÔLE ET PLACE DES PARLEMENTS DANS UNE VÉRITABLE UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE



Christian Deubner | *Consultant indépendant et membre du conseil scientifique de la Fondation européenne d'études progressistes (FEPS)*

Valentin Kreilinger | *Chercheur à Notre Europe - Institut Jacques Delors*

En amont de la conférence des présidents des parlements, qui se tiendra à Nicosie du 21 au 23 avril 2013, *Notre Europe - Institut Jacques Delors* publie cette synthèse d'un séminaire de spécialistes organisé avec la Fondation européenne d'études progressistes (FEPS). Cette rencontre, intitulée « Le rôle des parlements dans la coordination des politiques budgétaires et économiques », a réuni 30 spécialistes et responsables politiques nationaux et européens, le 25 mars 2013 à Bruxelles.

Introduction

Cette synthèse se propose de classer les nombreux points saillants des échanges entre les participants du séminaire en fonction de la logique institutionnelle et selon leur appartenance au processus décisionnel national ou européen. Elle n'entend pas présenter une solution mais plutôt discuter des idées en rapport avec la question du rôle et de la place des parlements dans une véritable Union économique et monétaire.

Ernst STETTER, Secrétaire général de la FEPS a ouvert ce séminaire.

Durant la **première session**, présidée par Christian DEUBNER, sur les « Incertitudes politiques et juridiques dans la coordination de la politique économique et budgétaire », Christophe CARESCHE, membre de l'Assemblée nationale française ; Marcel HAAG, chef d'unité Europe 2020 - semestre européen, au Secrétariat général de la Commission européenne ; Johannes LINDNER, chef de division Institutions et enceintes de l'UE à la Banque centrale européenne ; Olivier ROZENBERG, chargé de recherche FNSP au Centre d'études européennes de Sciences Po Paris ; et Manuel SARRAZIN, membre du parlement allemand ont fait de brèves présentations.

Présidée par Valentin KREILINGER, la **deuxième session** sur la « Différenciation dans la coordination de la politique économique et budgétaire », a réuni Poul Skytte CHRISTOFFERSEN, ambassadeur

du Danemark en Belgique ; Christian DEUBNER, membre du Conseil scientifique de la FEPS et Agata GOSTYNSKA, chercheuse au *Polish Institute of International Affairs*.

La **troisième session**, sur le multi-parlementarisme était animée par Olivier ROZENBERG, chargé de recherche FNSP au Centre d'études européennes de Sciences Po Paris. Roberto GUALTIERI, membre du Parlement européen ; Andreas MAURER, responsable du bureau bruxellois de la *Stiftung Wissenschaft und Politik* ; Marcel MERSCH, chef de division Politique économique et sociale du groupe S&D ; et Julie SMITH, professeur de relations internationales à l'Université de Cambridge, y ont présenté leurs points de vue.



Markus GALLANDER, conseiller sur les questions budgétaires du groupe parlementaire du SPD ; Beatrice GIANANI, représentante permanente du Sénat italien

auprès de l'UE ; Christian Kastrop, directeur général adjoint du service de politique économique de la direction des finances publiques et des affaires économiques du ministère des Finances allemand ; Renaud THILLAYE, chercheur senior au *Policy Network* ; et Shahin VALLEE, membre du cabinet du Président du Conseil européen ont pris part à la **quatrième session** sur la « Convergence des processus politiques nationaux », animée par Christian DEUBNER.

Yves Bertoncini, Directeur de *Notre Europe - Institut Jacques Delors* a clos cette rencontre.

1. Contexte politique et juridique

Pendant la première session, qui était une réflexion collective, les principales réserves et incertitudes vis-à-vis des immenses défis liés aux nouvelles structures de coordination ont été exprimées.

1.1. Les parlements nationaux et l'application des nouvelles règles

Les structures nationales d'application des nouvelles règles de coordination des politiques budgétaires et économiques sont à l'origine des plus grandes difficultés constatées. Connues pour la plupart, ces difficultés ont pris de l'importance à mesure que les nouvelles règles de l'UE influaient davantage sur des domaines relevant de la politique nationale.

La difficulté de parvenir à une approche parlementaire commune sur des questions européennes complexes dont les divers éléments relèvent de différentes commissions parlementaires en est un bon exemple. Les parlementaires nationaux s'en plaignent également dans le cadre du contrôle parlementaire sur la mise en œuvre du semestre européen.

Les gouvernements nationaux plus ou moins contrôlés et influencés par les parlements nationaux : Les gouvernements sont les principaux partenaires de la Commission européenne et du Conseil pendant le semestre européen, en particulier au travers de leurs programmes de stabilité et de convergence. Or les parlements ne disposent pas tous des mêmes moyens pour influencer ces contributions nationales essentielles au processus de coordination, loin s'en faut. Ainsi, certains d'entre eux déplorent que leur rôle se cantonne à un vote d'approbation ou de refus des programmes de stabilité nationaux, d'autres que leur gouvernement ne leur accorde pas assez

de temps pour les examiner. De manière plus générale, les parlementaires se plaignent de n'avoir qu'un accès limité aux informations relatives au processus décisionnel européen car les gouvernements les leur transmettent au rythme qu'ils souhaitent.

En dépit de ces obstacles, **certains parlements ont réussi à établir un contrôle très efficace sur la politique européenne de leur gouvernement**, y compris en matière de coordination de la politique budgétaire et économique. Ainsi, le Bundestag allemand a obtenu des pouvoirs particulièrement importants sur toutes les décisions impliquant des risques ou engagements budgétaires substantiels, notamment sur les programmes d'aide financière de l'UE à certains États membres présentant des problèmes de solvabilité. Il exerce aussi un contrôle strict sur les décisions du gouvernement relatives à des éléments centraux de la coordination de la politique budgétaire et économique, comme le TSCG ou la législation sur l'union bancaire.

Cependant, le contrôle et l'influence de la plupart des parlements nationaux ne s'étendent pas jusqu'à l'action du chef d'État ou de gouvernement de leur pays dans les sommets européens. Ils peinent en effet à exercer sur ces derniers l'emprise qu'ils ont sur les ministres en matière de législation européenne ou d'activité exécutive. C'est un élément non négligeable compte tenu de l'importance des sommets dans l'établissement et la mise en œuvre de la coordination de la politique budgétaire et économique. Toutefois, des recherches ont montré que des progrès ont été réalisés en la matière ces dernières années malgré une forte hétérogénéité entre les États membres. **Certains parlements ont réussi à établir un contrôle et une influence *ex ante* sur la ligne politique de leur Premier ministre durant les sommets ainsi qu'un examen *ex post* ; d'autres ont choisi d'exiger des comptes de leur chef de gouvernement après les sommets**¹. Néanmoins, les modèles satisfaisants sont rares parmi les 27 États membres.

1.2. Niveaux national et européen

La frontière entre les compétences nationales et celles de l'UE ou de la zone euro tend à se brouiller. Aussi est-il plus difficile pour les décideurs politiques des deux côtés de la frontière de proposer des solutions utiles aux problèmes les plus urgents sans sortir du cadre de leurs attributions traditionnelles. Par ailleurs, nombre de parlementaires et dirigeants estiment que les décisions prises à un seul des deux

niveaux ne sont plus tout à fait légitimes et risquent de susciter une opposition et des tensions susceptibles de rendre moins acceptables les solutions européennes. Les décideurs cherchent donc différents modes de coopération entre ces deux niveaux pour surmonter ce décalage et favoriser l'implication politique au niveau national (voir la partie 3).

Les parlementaires nationaux font également face à une contradiction fondamentale entre leur tâche nationale et leur nouvelle tâche européenne : très ancrés dans leurs circonscriptions d'origine sur les questions nationales, ils peinent à s'investir dans les structures de coordination au niveau européen.

Opposition entre la coordination de l'UE et le calendrier budgétaire national : Dans la perspective communautaire, il est également indispensable de synchroniser les différents processus budgétaires des parlements nationaux avec la cadence de la coordination de la politique budgétaire adoptée par l'UE, un aspect qui laisse toujours à désirer en dépit d'indéniables progrès.

Complexité : Il est difficile de composer dans des délais serrés avec des processus de coordination parallèles, s'inscrivant dans des cadres différents (semestre européen, TSCG, *Two-Pack*) et évoluant rapidement, ce qui est une source d'inquiétude. En effet, nombreux sont ceux qui doutent de la capacité des institutions compétentes à conserver une vue d'ensemble de la situation et à établir des politiques cohérentes en la matière. Plus que de créer de nouveaux instruments de coordination, il importe d'intégrer autant que possible ceux qui existent déjà dans un semestre européen.

Union bancaire : La législation sur l'union bancaire accroîtra la charge de travail en matière de coordination politique, car elle ne sera pas une simple question de surveillance de la BCE mais exigera de nouvelles décisions politiques au niveau national, aux conséquences parfois profondes.

Intégration et conformité : L'intégration des nouvelles mesures de coordination prises au niveau de l'UE par les systèmes politiques nationaux est également une source de préoccupation fréquente. En effet, la portée, le degré d'ingérence et la force contraignante de ces mesures ne cessent de croître dans des domaines considérés comme des prérogatives nationales, même par la stratégie de Lisbonne.

Comment éviter que ces mesures, et la conditionnalité qui les accompagne, ne soient perçues comme des contraintes extérieures ? Comment faire pour que leurs objectifs soient davantage pris en compte dans les politiques strictement nationales et le débat politique intérieur autour de ces dernières ?

Des acteurs majeurs de la zone euro considèrent que les nouvelles structures de coordination, y compris le semestre européen, demeurent insuffisantes pour encadrer les politiques nationales budgétaires et de croissance, ce qui pourrait conduire à une implication encore plus explicite des parlements nationaux et européens dans le système. Cette décision irait dans le sens des partisans d'un plus grand pouvoir des parlements nationaux dans la définition des programmes de stabilité et de convergences nationaux, qui tiendraient compte des externalités de manière plus claire qu'aujourd'hui. Dans le cadre du dialogue économique, le Parlement européen pourrait organiser des auditions des gouvernements défendant en commission leurs semestres nationaux. L'idée d'une communication plus fréquente des représentants de la Commission et de la BCE à destination des parlements nationaux a également été évoquée.

1.3. Institutions de l'UE

En somme, l'évolution des institutions européennes et leur manière de traiter les nouveaux problèmes est source de préoccupation à plusieurs niveaux.

Conseil de l'UE : Des opinions contradictoires ont été émises sur le Conseil. Ainsi, il fait aujourd'hui figure d'acteur toujours plus uni, qui s'efforce de trouver des positions communes, sur l'évaluation des orientations budgétaires de chaque État membre par exemple, ce qui tranche avec le bilatéralisme des relations entre les gouvernements concernés et la Commission. Cependant, ses membres semblent souvent plus enclins à défendre leurs intérêts nationaux que ceux de l'UE, son fonctionnement est opaque et secret donc inadapté pour une entité législative de l'UE, en particulier au regard du Parlement européen. Ce reproche est formulé encore plus fréquemment à l'égard du Conseil européen.

Parlement européen : En comparaison, le Parlement européen est considéré, avec la Commission, comme la plus européenne des institutions de l'UE. Les participants ont d'ailleurs estimé qu'un rôle plus vaste devrait lui incomber dans le nouveau processus de

coordination, non seulement dans le dialogue économique mais aussi dans la définition des normes *ex ante* des politiques budgétaires et économiques à l'attention des États membres.



2. Barrières et frontières au sein de l'UE : quelles sont les conséquences de l'intégration différenciée ?

La deuxième session s'est intéressée à la relation entre l'UE et l'UEM, en particulier aux conséquences de la différenciation des politiques budgétaires et économiques et de leur coordination, pour les États membres et leurs parlements ainsi que pour les institutions européennes.

2.1. Qu'est-ce que l'intégration différenciée ?

En vertu du principe de différenciation, certains pays peuvent ne pas prendre part à un projet, sans entraver ceux qui veulent aller de l'avant. Jacques Delors estime d'ailleurs que la différenciation « *est l'une des clefs du dynamisme de l'Europe aujourd'hui, comme elle l'a toujours été par le passé* ». Le phénomène n'est effectivement pas récent : **Schengen et l'UEM sont les exemples les plus connus d'intégration différenciée.**

Préférences des États membres : L'intégration différenciée peut être perçue comme une solution à la diversité des préférences des États membres. Cette diversité n'est pas une conséquence de l'élargissement de 2004 ; elle existait bien avant. Du reste, les préférences des nouveaux États membres ne diffèrent pas radicalement de celles des « anciens » États membres.

En termes de confidentialité et d'exclusivité, la crise a plutôt creusé les clivages entre les pays de la zone euro et les autres États membres. Ainsi, la zone euro peut décider d'aller de l'avant sans les « pré-ins » si elle considère que leurs demandes atténuent la portée des propositions. Toutefois, l'accord sur le

mécanisme unique de supervision témoigne d'une prise de conscience de l'importance croissante de la position des États n'ayant pas adopté l'euro et de la prise en compte de cette position.

2.2. Panorama de l'intégration différenciée : les groupes d'États membres

À quel point l'UE est-elle différenciée ? Quatre groupes d'États membres se distinguent :

- les 17 et bientôt 18 États membres de la zone euro ;
- les « pré-ins », qui aspirent à intégrer la zone euro (l'union bancaire pourrait être une bonne occasion de découvrir de quel côté de la barrière ils comptent se placer) ;
- le groupe des « attentistes » dont les « membres » ont un pied de chaque côté de la barrière : vraisemblablement la Hongrie, la République tchèque et la Suède ;
- le quatrième groupe, qui semble ne compter qu'un membre, le Royaume-Uni.

Hétérogénéité de ces groupes : Remis en cause par le « groupe sur l'avenir de l'Europe » fondé à l'initiative du ministre allemand des Affaires étrangères, Guido Westerwelle², « pré-in » est un terme générique : **il n'existe pas de cohésion interne entre les États membres juridiquement tenus d'adopter l'euro.** Ces pays sont ainsi divisés sur des questions comme le moyen de faire avancer le processus d'intégration et les mesures nécessaires pour satisfaire aux critères de convergence en vue de leur adhésion à la zone euro. En dépit de l'existence d'un groupe « d'attentistes », les pays « pré-ins » restants sont très différents. D'ailleurs, la zone euro elle-même est hétérogène.

Instruments : L'intégration différenciée peut reposer sur des instruments communautaires (notamment des exceptions aux traités et la coopération renforcée, conformément à l'article 20 du TUE) ou des traités séparés comme le TSCG (ou, auparavant, Schengen) qui sont conclus hors du cadre communautaire mais peuvent accorder des compétences aux institutions supranationales comme le fait le TSCG. Ces traités pourront être intégrés ultérieurement dans les traités de l'UE.

2.3. Aspects fondamentaux de l'intégration différenciée

Persistance : Une caractéristique intéressante de l'intégration différenciée est sa persistance : initialement prévus comme des mesures de court terme,

les exceptions et les sous-groupes subsistent plus longtemps que prévu à l'origine. **Tout pays désireux d'adhérer, même plus tard, devrait profiter de toutes les formes de différenciation, ce qui devrait faire l'objet de règles et de critères communs.** Dans le cas du TSCG, les pays « pré-ins » ont pu choisir dans quelle mesure ils souhaitaient être liés par les nouvelles règles lorsqu'ils ont signé le nouveau traité (article 3 du TSCG par exemple). De même, le mécanisme unique de supervision prévoit une clause d'exemption pour ces pays. À l'avenir, ils pourraient toutefois avoir à assumer plus d'obligations car les pays de la zone euro risquent de considérer comme trop laxistes certaines dispositions relatives au pouvoir de décision des « pré-ins ».

Cohésion : La coopération dans la zone euro menace-t-elle la cohésion d'ensemble de l'UE ? La différenciation existe seulement au niveau des gouvernements nationaux (l'Eurogroupe et le sommet de l'euro étant des sous-groupes émanant de la formation ECOFIN du Conseil des ministres et du Conseil européen) ; toutes les autres institutions sont stables et regroupent les 27 États membres.

Démocratie au niveau national : L'intégration différenciée n'a pas le même effet sur tous les parlements nationaux. Ainsi, les pouvoirs des parlements qui s'opposent à une plus forte intégration sont préservés (leur pays ne participe pas à l'intégration différenciée) ; ceux des parlements dont le pays y prend part sont affectés mais de manière différente selon que l'intégration différenciée s'inscrit dans le cadre des traités ou pas. Dans ce dernier cas, les parlements concernés pourraient essayer d'établir une entité parlementaire commune. Si l'intégration différenciée a lieu dans le cadre des traités, le Parlement européen est en mesure d'assurer un contrôle démocratique mais les compétences des parlements nationaux en sont réduites, surtout si cette coopération plus étroite porte sur les politiques budgétaires et économiques.

Démocratie au niveau européen : Le rôle du Parlement européen pourrait être remis en cause car des **députés originaires d'États membres ne participant pas à l'intégration différenciée y siègent.** Ces derniers pourraient inverser l'équilibre des forces dans un vote sur le lancement d'une procédure de coopération renforcée dans le cadre de l'article 20 du TUE ou faire barrage en cas de seconde lecture d'un texte législatif établissant une telle coopération par voie de codécision (une majorité absolue des députés

européens est alors nécessaire). Cependant, de nombreuses questions ne font bien sûr pas l'objet d'une procédure de codécision, notamment celles liées au semestre européen. Or, toute division du Parlement européen menacerait dans son ensemble cette institution qui constitue un élément clé du contrôle démocratique dans le système politique de l'UE. Il est intéressant de souligner que la chambre des communes a également discuté de ce problème (cf. la « West Lothain question ») dans le cas de la « devolution » au Royaume-Uni : les parlementaires écossais votent sur des lois qui n'affectent que l'Angleterre alors que les questions purement écossaises sont de la compétence du parlement d'Édimbourg.

L'intégration différenciée, tout comme le rôle et la place des parlements nationaux et du Parlement européen dans la coordination des politiques budgétaires et économiques, dépend également d'évolutions extérieures. Ainsi, la question du contrôle parlementaire resurgit avec l'évocation d'une « compétence budgétaire ». Dans ce cas, le mécanisme de contrôle devrait être adapté en fonction de l'origine des contributions : contrôle par le Parlement européen si elles proviennent du budget communautaire, ou par les parlements nationaux si elles sont nationales³. Par ailleurs, si les propositions ou recommandations de politiques budgétaires et économiques à appliquer au niveau national n'étaient pas des normes « souples » mais « strictes », (dans le sillage de la tendance à formuler des recommandations plus strictes en matière de politique économique et fiscale ne s'appliquant qu'aux sous-groupes), faudrait-il instaurer une coopération multi-parlementaire ?



3. Des ponts entre les parlements : dans quelles conditions la coopération multi-parlementaire peut-elle apporter une valeur ajoutée ?

La troisième session avait pour thème les « ponts entre les parlements ». L'objectif du multi-parlementarisme est de **renforcer le contrôle parlementaire dans le processus essentiellement exécutif de coordination de la politique budgétaire et économique. Exercé conjointement par les parlements nationaux et le Parlement européen**, ce contrôle bénéficiera d'une double légitimité. Durant cette session, divers modèles de coopération multi-parlementaire ont été étudiés. Les participants ont débattu des avantages de ce multi-parlementarisme, du moyen de le faire fonctionner et discuté de certains éléments de l'organisation de cette architecture interparlementaire.

3.1. Diverses conceptions de la coopération multi-parlementaire

Différentes idées générales sont actuellement en discussion⁴ :

- La première pourrait être qualifiée d'« euro-chambre » : les parlementaires nationaux contrôleraient un gouvernement de la zone euro qui rassemblerait les gouvernements nationaux. Le multi-parlementarisme aurait ici une signification purement nationale : les parlements nationaux établiraient une coopération permanente.
- La seconde idée est une proposition du « groupe sur l'avenir de l'Europe » : au Parlement européen, le vote sur les questions relatives à l'UEM serait réservé aux députés originaires de la zone euro.
- La troisième solution proposée s'inspire de la conférence sur la PESC et la PSDC, qui a récemment remplacé l'assemblée de l'UEO. Composée de 6 parlementaires par État membre et 16 députés européens, cette conférence combinerait les deux niveaux⁵.

3.2. Remarques sur la coopération entre les parlements

Principal argument : Le Protocole n°1 sur le rôle des parlements nationaux et l'article 13 du TSCG constituent la base juridique sur laquelle établir

un contrôle multi-parlementaire. Ces dispositions ne fixent pas clairement les attributions et la composition de cette entité de contrôle multi-parlementaire et n'évoquent qu'une « conférence ». Au sein du Parlement européen, ce multi-parlementarisme est souvent perçu comme une tentative d'empêcher l'établissement d'un contrôle parlementaire total des décisions établissant la coordination dans le cadre de l'UEM, soit en accordant un rôle parlementaire à des assemblées de type COSAC sans influence réelle sur les politiques européennes, soit en faisant participer le Parlement européen à ces assemblées, ce qui les rend de fait interparlementaires mais pas forcément plus compétentes pour exercer un véritable contrôle sur l'UEM.

Différenciation : La différenciation dans le processus décisionnel de l'UEM, abordée dans la partie 2, est considérée comme une variable qui complique la participation parlementaire au niveau de l'UEM en raison d'une controverse sur la représentation : les parlementaires européens, qui représentent les citoyens de l'Union, peuvent-ils prendre des décisions dans le cadre de l'UEM ? Même si un rôle particulier est attribué aux députés européens de la zone euro, la question se pose, bien qu'elle n'ait causé aucun problème dans les récentes décisions. Le fait que les États membres (sauf ceux qui jouissent d'une exception) soient toujours tenus d'adopter la monnaie unique réduit la portée de ce clivage mais un contrôle multi-parlementaire reste une solution envisageable.

Base juridique : Une autre source d'interrogations est la nature juridique des décisions de mise en œuvre de la coordination au sein de l'UEM. Si le pacte de stabilité et de croissance et le TSCG prévoient que les États membres conservent leurs prérogatives de politiques budgétaires et économiques, le Parlement européen peut-il intervenir dans leurs décisions ? La coordination, terme mis en avant dans les politiques budgétaires et économiques, pourrait être une forme particulière de partage des compétences dans la mesure où ces politiques ne sont ni exclusives ni complémentaires. Il ne s'agit pas de coordonner des compétences purement nationales. L'UE ne peut certainement pas adopter des directives en la matière mais des décisions et des obligations contraignantes, y compris dans le cadre de l'UEM, ce qui montrerait que le Parlement européen est toujours capable de prendre des décisions, seul ou avec les parlements nationaux, au titre d'arrangements sur un contrôle multi-parlementaire.

Compétences : le multi-parlementarisme doit-il devenir un forum de discussions sans prérogatives de contrôle ? Le Parlement européen a fait part de nombreuses préoccupations dans le rapport Thyssen en novembre 2012⁶. Ce document évoque le risque que le contrôle multi-parlementaire ne se traduise pas par une légitimité plus forte mais par un affaiblissement des arrangements existants, c'est-à-dire qu'il mette en cause la légitimité du rôle du Parlement européen dans les politiques économiques et monétaires. En effet, si des prérogatives importantes étaient attribuées à une entité multi-parlementaire, l'UE pourrait retrouver un état comparable à celui de 1979, avec des députés européens élus au suffrage indirect.

Certains participants ont proposé une stratégie en deux volets pour répondre au double dilemme de la participation parlementaire dans l'UEM. **Les compétences de la nouvelle entité multi-parlementaire seraient limitées à un domaine essentiel : le renforcement du contrôle des parlements nationaux vis-à-vis des dirigeants de leur pays. Les raisons d'établir un tel contrôle ne manquent pas et ce dernier ne bouleverserait ni l'UE ni le Parlement européen. En parallèle, le rôle du Parlement européen pourrait être renforcé dans le semestre européen.** Il pourrait notamment corriger l'examen annuel de la croissance.

Des participants ont aussi souligné que lors des visites des parlements nationaux au Parlement européen pour la semaine parlementaire européenne, l'activité démocratique se traduit en termes de discours et de débats mais rarement de résultats. Or au moins une résolution commune pourrait être adoptée à cette occasion.

Motivation et procédure : La question de la motivation découle de celle des compétences : la motivation des parlementaires nationaux et européens est liée à leurs prérogatives. Une conférence interparlementaire est-elle attrayante pour des parlementaires nationaux ? Cette question touche à la qualité et à la visibilité des échanges. Selon le système qui encadre les élections législatives nationales, bon nombre de parlementaires nationaux peuvent décider d'utiliser le temps qui leur est alloué de manière à assurer leur réélection. Les systèmes électoraux qui établissent un lien étroit entre les parlementaires et les citoyens peuvent donc constituer un obstacle à la coopération multi-parlementaire.

Si les compétences sont limitées, il convient de souligner que la démocratie ne consiste pas seulement à prendre des décisions et que la discussion et le débat sont également des éléments essentiels de la vie parlementaire, en particulier dans les pays nordiques. Ces éléments sont indispensables pour garantir une plus grande implication des parlements nationaux dans la coordination des politiques budgétaires et économiques.

Le processus de démocratisation pâtit de manière plus générale des problèmes de motivation : il ne figure plus parmi les priorités des gouvernements de l'UE. Ainsi, le président du Conseil européen ne s'est pas vu confier de nouvelle mission lors du sommet de décembre et le volet relatif au contrôle démocratique et à la responsabilité⁷ reste trop théorique.

3.3. Éléments de l'architecture interparlementaire en construction

À ce jour, la proposition la plus concrète qui ait été formulée (et à laquelle se réfèrent les documents préparatoires à la conférence des présidents de parlements qui se tiendra à Nicosie du 21 aux 23 avril) est le rapport d'information de l'Assemblée nationale française rédigé par Christophe Caresche⁸. Compte tenu des éléments exposés dans la partie précédente, **la proposition de créer une conférence interparlementaire chargée d'assurer un suivi, d'échanger des informations et d'adopter des résolutions conjointes semble être un compromis réaliste.** Organisée comme la conférence sur la PESC et la PSDC, elle pourrait éventuellement disposer d'une division spéciale pour la zone euro (une commission responsable des questions relatives au MES). Cette conférence pour la coordination de la politique budgétaire et économique pourrait devenir l'élément central de l'architecture interparlementaire en train d'émerger et qui se réunit actuellement deux fois par an. Elle mettrait en œuvre l'article 13 du TSCG, éviterait les divisions majeures et constituerait un forum interparlementaire. Elle aurait en outre un rôle essentiel dans la mobilisation de toutes les commissions travaillant sur la gouvernance économique au sens large.



4. Liens entre les processus politiques nationaux : quel est le degré de similitude nécessaire et possible ?

La quatrième session a dépassé le cadre de la question initiale. L'inquiétude quant à la viabilité de la différenciation face aux besoins impérieux d'une meilleure coordination ne porte pas seulement sur la forte **divergence entre les systèmes nationaux censés garantir l'intégration et le respect des nouvelles règles**. L'excessive diversité des règles instituées au niveau communautaire de l'UE, au niveau intergouvernemental de l'UE et au niveau des traités internationaux est également concernée, tout comme la vision à moyen terme du degré approprié d'intégration de l'UE, en particulier de la zone euro.

Les participants sont convenus qu'avec la nouvelle législation sur la coordination, en particulier le *Six-Pack*, les parlements vont parvenir au fort degré d'investissement que la législation exige explicitement, au niveau des commissions, en matière de réglementation de la surveillance budgétaire par exemple. Le TSCG, s'ajoute à ces obligations. Toutefois, jusqu'ici, la législation européenne respecte les différences notables qui subsistent puisqu'elle demande que cet engagement ne bouleverse pas les dispositions constitutionnelles nationales. L'UE devrait-elle en demander plus ?

4.1. Trois modèles et leurs caractéristiques

Les parlements italien, allemand et français sont des modèles du rôle attendu pour les parlements nationaux dans la zone euro aujourd'hui et demain, un rôle qui sera marqué par une coordination croissante.

Les deux premiers partagent l'ambition élémentaire d'être en totale conformité avec les nouvelles règles de l'UE en matière de politique budgétaire et

économique. Pour ce faire, ils prônent un renforcement du Parlement européen et de la Commission européenne et entendent lutter contre l'approche intergouvernementale qui prévaut dans les sommets européens et au Conseil des ministres. Ils réclament aussi plus de transparence, moins de défense des intérêts nationaux et une limitation des compétences attribuées aux responsables exécutifs réunis au sein du Conseil.

Allemagne : La frontière entre compétences nationales et européennes semble particulièrement claire. Par ailleurs, le parlement allemand, poussé et soutenu juridiquement en ce sens par la cour constitutionnelle allemande, semble résolu à stabiliser cette frontière face à la pression pour plus d'europanisation en ce domaine et à prévenir toute ambiguïté sur l'attribution des compétences. Bon élève en matière de conformité, le Bundestag n'en défend pas moins ses prérogatives budgétaires, quitte à restreindre la marge du gouvernement dans la définition de la position allemande vis-à-vis de la nouvelle coordination des politiques et de l'attribution d'une aide aux États membres de la zone euro manquant de liquidités. Ce faisant, il préserve également l'importance de la codétermination au niveau national en matière d'affaires européennes.

Italie : Le parlement italien, qui trace la ligne de démarcation entre compétences nationales et européennes plus près du cœur de la souveraineté du pays, cède plus de terrain à l'UE. Son attitude très active en matière de nouvelles procédures de coordination, lui fait semblait-il accepter un plus grand flou dans la définition de son rôle et de celui du Parlement européen. C'est donc un modèle de discipline pour l'UE car il insiste moins que son homologue allemand sur une autonomie forte dans l'élaboration et l'application des décisions européennes. En un sens, cette attitude se retrouve dans sa promptitude à instaurer, conformément à l'article 3 du TSCG, une « entité indépendante » chargée d'évaluer le respect des nouvelles règles de coordination par l'Italie. Sur ce point, l'Allemagne, moins disposée à abandonner un organe de contrôle fédéral reposant sur le pouvoir exécutif, est en retard.

France : Dans le cas des parlements allemands et italiens, **aucun effort supplémentaire de convergence entre leurs procédures de conformité respectives et les nouvelles règles de coordination n'a été réclamé**. C'est aussi la position de la majorité de l'Assemblée nationale française, même si elle

est plus partagée que ses homologues italien et allemand. Certains députés y demandent plus ouvertement un renforcement de la compétence budgétaire du parlement et même une capacité d'influer sur la position du gouvernement en politique européenne, comparable à celle du Bundestag.

4.2. Le juste degré de convergence nécessaire ?

Il est périlleux de demander aux acteurs nationaux d'harmoniser les procédures parlementaires nationales, ou de les aider à le faire, pour permettre une meilleure application de la politique européenne. **En effet, la convergence des compétences des parlements nationaux s'agissant de la politique européenne se ferait sans doute avec l'acteur le plus fort pour référence. Or, si tous les parlements obtenaient les mêmes pouvoirs que le Bundestag, la zone euro risquerait de devenir ingouvernable.**

Même si elle reconnaît peiner à appliquer plus efficacement une politique européenne centralisée, la Commission n'a donc pas demandé une convergence accrue des procédures nationales. Du reste, adapter leurs propres cycles politiques à cette nouvelle procédure européenne était déjà une tâche épineuse pour les gouvernements et parlements nationaux. Seul le Conseil a émis une proposition pour une plus grande efficacité mais en insistant moins sur la convergence des procédures parlementaires que sur la définition claire de la nature institutionnelle des nouvelles structures de coordination, notamment de leur position par rapport à la frontière entre les institutions et compétences nationales et européennes. Les gouvernements des pays membres soutiennent cette position et demandent clairement aux institutions nationales de faire preuve d'autonomie en matière de conformité vis-à-vis des nouvelles règles de coordination de l'UE. Il n'est pas souhaitable d'approfondir l'harmonisation et la centralisation, du moins jusqu'à la prochaine étape d'intégration et de fédéralisation.

Seuls la BCE (voir la première session), des universitaires et des experts de groupes de réflexion ont défendu la nécessité d'une convergence accrue des procédures parlementaires.

D'abord, ils ont souligné une évolution fondamentale dans les pouvoirs de l'UE : sa fonction de redistribution gagne en importance alors que son rôle était

à l'origine essentiellement réglementaire. Les parlements nationaux étant dépositaires de la légitimité en matière de budgets nationaux, il a été nécessaire qu'ils s'impliquent encore plus que par le passé. Deux éléments périphériques de ce sujet ont été discutés. D'abord, les participants ont reconnu que la pertinence des dispositions constitutionnelles relatives à la participation parlementaire, comme celles de l'Italie, ne laisse rien présager de leur bonne application. Ensuite, de nombreux États membres de moyenne et petite taille aux structures étatiques plus faibles n'ont adapté leurs procédures parlementaires pour le semestre européen que sur le papier, sans être en mesure de modifier leurs pratiques en conséquence ou sans souhaiter le faire. C'est pourquoi il pourrait être utile de définir un seuil minimum, uniformisé et vérifiable, en matière de procédure, que tous les parlements devraient respecter dans le cadre de la législation sur le semestre européen. La coordination politique y gagnerait beaucoup en efficacité.



Conclusion

Ce séminaire a été l'occasion pour la Fondation européenne d'études progressistes et *Notre Europe - Institut Jacques Delors* d'animer ensemble un débat de fond entre experts et dirigeants nationaux et européens. Il a permis de mieux définir des concepts et de formuler de nouvelles idées et propositions sur cette question institutionnelle majeure. Dans le contexte d'approfondissement de l'UEM, l'application de l'article 13 du TSCG et les discussions autour de la question fondamentale du contrôle démocratique et de la responsabilité, le rôle et la place des parlements dans une véritable Union économique et monétaire restent des aspects essentiels du débat en cours.

1. Olivier Rozenberg et Wolfgang Wessels (dir.), Claudia Heffttler, Valentin Kreiling, Mirte Van Den Berge et Laura Ventura, « *Le contrôle démocratique et parlementaire du Conseil européen et des sommets de la zone euro* », étude réalisée par Notre Europe – Institut Jacques Delors et TEPSA à la demande du Parlement européen, mars 2013.
2. Groupe sur l'avenir de l'Europe, *Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain*, 17 septembre 2012.
3. Yves Bertoncini, « *Les parlements de l'UE et la gouvernance de l'UEM. Quelle dimension parlementaire pour « l'union politique » ?* », Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors, avril 2013.
4. Andreas Maurer, « *From EMU to DEMU: The Democratic Legitimacy of the EU and the European Parliament* », IAI Working Paper 1311, Istituto Affari Internazionali, avril 2013
5. Document de travail de la conférence des présidents des parlements des États membres fondateurs de l'Union européenne et du Parlement européen au Luxembourg, 11 janvier 2013.
6. Rapport contenant des recommandations à la Commission sur le rapport des présidents du Conseil européen, de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne et de l'Eurogroupe « *Vers une véritable Union économique et monétaire* » (2012/2151(INI)).
7. *Vers une Véritable Union économique et monétaire, 5 décembre 2012* ; voir aussi : *Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie, Lancer un débat européen*, Commission européenne, 30 novembre 2012, COM(2012) 777 final du 28.11.2012.
8. Pour des propositions précises sur la conférence interparlementaire de l'UEM, voir Christophe Caresche, *Rapport d'information de l'Assemblée nationale*, n°202, 25 septembre 2012.

ZONE EURO ET DÉMOCRATIE(S) : UN DÉBAT EN TROMPE L'ŒIL ?

Yves Bertoncini, *Policy Paper, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, à paraître (mai 2013)

LES PARLEMENTS DE L'UE ET LA GOUVERNANCE DE L'UEM

Yves Bertoncini, *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, avril 2013

PARLEMENTS NATIONAUX : L'ÉMERGENCE D'UN CONTRÔLE DU CONSEIL EUROPÉEN

Claudia Heffttler, Valentin Kreiling, Olivier Rozenberg et Wolfgang Wessels, *Policy Paper n° 89, Notre Europe – Institut Jacques Delors / TEPSA*, March 2013

LE SYSTÈME PARTISAN EUROPÉEN, PRÊT POUR « 2014 » ?

Yves Bertoncini et Valentin Kreiling, *Synthèse d'un séminaire co-organisé avec EuroCité et Europartenaires, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, mars 2013

LE CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE ET PARLEMENTAIRE DU CONSEIL EUROPÉEN ET DES SOMMETS DE LA ZONE EURO

Olivier Rozenberg et Wolfgang Wessels (dir.), Claudia Heffttler, Valentin Kreiling, Mirte Van Den Berge and Laura Ventura, *Étude de Notre Europe – Institut Jacques Delors et TEPSA à la demande du Parlement européen*, mars 2013

UN FONDS ASSURANTIEL D'AJUSTEMENT CYCLIQUE POUR LA ZONE EURO

Henrik Enderlein, Lucas Guttenberg et Jann Spiess, *Policy Paper n° 61, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, janvier 2013

QUELLE UNION POLITIQUE POUR L'EUROPE ?

Valentin Kreiling, *Synthèse d'une conférence-débat avec S. Hix co-organisée avec Policy Network, le Polish Institute of International Affairs et Sciences Po, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, janvier 2013

RÉFLEXIONS SUR L'UNION POLITIQUE

Yves Bertoncini et Valentin Keiling, *Synthèse de la réunion du Comité européen d'orientation, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, janvier 2013

QUELLES INSTITUTIONS POUR LA ZONE EURO ?

António Vitorino, *Tribune – Le Mot, Notre Europe*, septembre 2012

PARACHEVER L'EURO - FEUILLE DE ROUTE VERS UNE UNION BUDGÉTAIRE EN EUROPE

Tommaso Padoa-Schioppa Group (coord. Henrik Enderlein), préface de Jacques Delors et Helmut Schmidt, *Étude & Rapport n° 92, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, juin 2012

LE « TSCG » : BEAUCOUP DE BRUIT POUR RIEN ?

António Vitorino, *Tribune – Le Mot, Notre Europe*, février 2012

Sur les mêmes thèmes...

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • *Notre Europe – Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction de l'anglais : Sylvain Morestin • © *Notre Europe – Institut Jacques Delors*