

# APRÈS LE PSYCHODRAME GREC, QUELLES AMÉLIORATIONS POUR L'UEM?

Pierre Moscovici | *Commissaire européen aux affaires économiques et financières,  
à la Fiscalité et à l'Union douanière*

C'est à l'occasion d'une conférence organisée par l'Institut Jacques Delors et la MACIF autour des améliorations à apporter à l'Union économique et monétaire, que Pierre Moscovici a prononcé le discours suivant, avant de débattre du sujet avec Xavier Ragot, Président de l'OFCE, débat ouvert par Alain Montarant, Président de la MACIF, et animé par Yves Bertoncini, Directeur de l'Institut Jacques Delors.

Merci à Alain Montarant, Président de la MACIF, et à Yves Bertoncini, Directeur de l'Institut Jacques Delors, pour ces quelques mots d'introduction. Je suis honoré de cette invitation de l'Institut, et je dois dire que j'ai pensé régulièrement à Jacques Delors ces derniers mois. Pas seulement parce qu'il a été très justement nommé « Citoyen d'Honneur de l'Europe » il y a peu, pour sa contribution unique à la construction communautaire, mais parce qu'il a aujourd'hui, plus que jamais, besoin d'une postérité.

**Votre programme pose le débat en termes un peu provocateurs, mais pas infondés.** L'Europe traverse une passe difficile. Ce que l'Institut Jacques Delors a appelé ce soir le « psychodrame grec » en fait partie, la crise des réfugiés et nos difficultés à définir une solution européenne, également. Si ces deux crises se sont développées dans des champs différents, elles présentent des points communs troublants, visibles à l'œil nu pour ainsi dire. Elles nous renvoient toutes les deux à un péril de désunion européenne, sous l'effet de forces centrifuges que la Commission a de plus en plus de mal à contrer.



**Je voudrais revenir brièvement ce soir sur ce qui s'est passé à l'Eurogroupe au premier semestre 2015,** et approfondir un peu les réflexions sur la gouvernance de l'Union Economique et Monétaire, l'UEM, en m'arrêtant plus particulièrement sur la dimension démocratique. C'est une dimension qui ne rencontre pas toujours un écho important en France, mais qui est un élément essentiel du débat dans d'autres pays, à commencer par notre grand voisin d'Outre-Rhin, mais aussi dans les pays nordiques par exemple.

## 1. Ce que la crise grecque a dévoilé de la gouvernance européenne

Je veux d'abord porter un regard rétrospectif sur ce que la crise grecque a dévoilé de notre gouvernance européenne.

**Une parenthèse pour commencer concernant la tentation du vote pour les extrêmes.** La réalité institutionnelle européenne, c'est qu'une voix pour les extrêmes, c'est une voix perdue. Cette réalité était déjà largement visible au Parlement européen. Elle l'est aussi au Conseil.

**La logique partisane a joué dans les négociations avec la Grèce.** Mais là où elle est d'habitude un facteur de structuration, elle a été un facteur de déstabilisation et d'antagonismes. Les instances décisionnelles européennes sont capables, en rythme de croisière - c'est-à-dire lorsqu'elles organisent la confrontation de partis de gouvernement - de gérer les oppositions partisans. Elles peuvent parvenir, dans cette configuration, à générer du consensus. Mais lorsqu'un parti issu des marges de l'échiquier politique fait irruption, sans relai dans les autres gouvernements ou dans la majorité parlementaire, alors la mécanique se grippe. Le gouvernement grec s'est retrouvé sans allié ni champion à l'Eurogroupe; un mécanisme normalement « modérateur », celui de la solidarité partisane européenne, n'a en effet pas joué. Gardons cela en tête pour les prochaines échéances électorales européennes.

**Tout le monde a relevé les difficultés de l'Eurogroupe à prendre une décision.** On a enchaîné les réunions « de crise », les réunions « extraordinaires », les réunions « de la dernière chance ». Juste sur mes neuf premiers mois de mandat, il y a eu près de 20 rencontres de l'Eurogroupe consacrées à la Grèce. L'apothéose aura été le Conseil européen de juin, qui a à la fois - ce n'est pas un hasard - évacué la question grecque et signé une banqueroute des États membres sur la crise des réfugiés. **C'est un symptôme.**

**Ce que cette crise a mis en lumière, c'est, fondamentalement, un conflit frontal entre des intérêts et des légitimités contradictoires,** et notre incapacité à les réconcilier:

- **Conflit de légitimité interne à la Grèce tout d'abord.** L'État grec a pris, sous les gouvernements précédents, et en tant qu'État, des engagements qui persistent bien entendu au-delà de l'expiration d'un mandat. Les dix-huit autres États de l'Eurogroupe s'attendaient donc à ce qu'ils soient respectés. A cette légitimité institutionnelle s'opposait la légitimité des urnes: les grecs ont fait le choix, par scrutin, de confier leur destin au gouvernement de M. Tsipras, avec un programme de campagne qui visait justement à changer ces engagements. Le conflit était inévitable.
- **S'est surimposé un conflit des légitimités nationales.** Ce n'est pas une démocratie qu'il faut satisfaire à l'Eurogroupe, mais dix-neuf. C'est extrêmement difficile dans un contexte où chaque État Membre se fait le relai de son débat politique national à l'Eurogroupe. Les divergences nationales trouvent au sein de cette instance un prolongement simplifié, amplifié, exagéré car l'opposition n'est pas représentée. L'Eurogroupe n'est pas un lieu de dépassement des intérêts nationaux, c'est devenu l'enceinte de leur affrontement.

**Ce qui est problématique c'est que nous n'avons pas eu, nous, Européens, la capacité à résoudre de manière ordonnée ces conflits.** C'est le propre d'institutions démocratiques de permettre cette résolution apaisée quelles que soient les positions de départ. Mais l'Union européenne n'est pas une démocratie, c'est une somme de démocraties, qui sont tellement étroitement liées qu'elles sont parfois condamnées à s'entendre. Et ce qui est inquiétant c'est que nous n'avons pas plus aujourd'hui les outils pour résoudre un éventuel conflit futur de légitimités de la même veine.

**Exprimer l'intérêt communautaire est normalement le rôle de la Commission.** A l'Eurogroupe cependant, instance informelle, d'essence profondément intergouvernementale, sans règles préétablies, la voix de la Commission ne porte pas, ou pas suffisamment pour faire prévaloir l'intérêt général européen. Et lorsqu'il s'agit de négocier un programme d'assistance financière, comme celui dont bénéficie la Grèce, le conflit est patent. Dans ces négociations, le rôle de la Commission est celui « d'honnête courtier », c'est-à-dire en fait de négociateur mandaté par les États membres, comme si l'intérêt général de la zone euro était la somme de ces 19 composantes. Ce n'est pas le rôle de la Commission, ni son essence. Imaginez la politique monétaire déterminée dans les mêmes conditions !

**Quant au parlement européen, que dire?** Il a été le grand absent de la crise grecque. Mais vers qui aurait-il même dû se tourner? La Commission, dans son rôle de négociateur? Le Président de l'Eurogroupe, qui n'est pas responsable devant lui? Le FMI, qui l'est encore moins? Le Mécanisme européen de stabilité, qui est une organisation de caractère purement intergouvernemental ? Et question subsidiaire, combien a pesé le parlement européen dans la crise grecque, par rapport au *Bundestag* allemand ou à l'*Eduskunta* finlandais ?



**Que retenir de l'épisode?** Que notre gouvernance de l'Union économique et monétaire fait aujourd'hui lourdement défaut en trois points:

- **L'intérêt général de la zone euro n'est pas défendu, ou bien avec difficulté.** Pour n'en donner qu'un exemple, nous avons soutenu avec constance et fermeté, le Président Juncker et moi-même, l'intégrité de la zone euro - et nous nous sommes parfois sentis bien seuls ;
- **Les décisions ne sont pas incarnées.** Or une décision qui n'est pas incarnée c'est au final une décision dont personne n'est responsable. Cette situation est extrêmement grave d'un point de vue démocratique. Souvenons-nous du funeste Eurogroupe sur la crise chypriote.
- **Dernier point : le contrôle démocratique fait défaut.** Des décisions majeures sont prises, émergent devrait-on dire plutôt, qui engagent le destin d'un pays pour aujourd'hui mais aussi pour les générations futures, sans qu'un contrôle parlementaire adéquat ne soit exercé. C'est vrai de l'Eurogroupe. C'est vrai aussi du MES, qui n'est globalement intégré dans aucun système de contre-pouvoir. Certes chaque Parlement national contrôle, ou devrait contrôler, le mandat de son exécutif avant les négociations. Chaque parlement national valide, ou devrait valider, le résultat des négociations. Mais la qualité du compromis, du point de vue de l'intérêt général, n'est aujourd'hui sujet à aucun contrôle, aucun débat démocratique d'envergure européenne.

**Cette constatation m'amène à relever un point qui a été peu discuté jusqu'à présent : il n'y a pas de *level playing field* entre les parlements nationaux de la zone euro.** Certains, comme le Bundestag, avaient le pouvoir d'approuver l'ouverture et le résultat des négociations avec la Grèce. D'autres, comme en Italie, n'ont aucun rôle formel prévu au niveau national. Certains votent en comité, comme en Lettonie, d'autres en plénière. Dans la pratique, cela signifie que certains parlements nationaux ont plus de pouvoir que d'autre dans la zone euro - et ce indépendamment de l'influence intrinsèque de tel ou tel État-membre. Il se trouve que la plus grande économie de la zone euro, et celle qui est aujourd'hui la plus florissante, est aussi celle qui est dotée du Parlement le plus puissant.

C'est une difficulté. Que se passerait-il s'il y avait demain en zone euro 19 Parlements dotés, au niveau national, des prérogatives du Bundestag? Serait-il encore possible de trouver des compromis, ou

l'équation serait-elle gravement sur-contrainte comme disent les mathématiciens, et l'Eurogroupe condamné à une paralysie démocratique?

**On peut parler de dysfonctionnements profonds ; qui plus est, ces dysfonctionnements affectent ce qui est considéré comme le cœur de l'Europe aujourd'hui.** Cela les rend d'autant plus inquiétants. Si les dix-neuf États membres qui constituent « l'avant-garde » de l'Europe composent avec et même acceptent cette gouvernance, quel est le prix à payer pour le projet communautaire ? Devons-nous nous résigner à accepter ce qui est une forme d'exécutif profondément dégradée ?

## 2. La nécessité d'une profonde réforme de la gouvernance de l'UEM

Ce constat m'amène à pousser avec beaucoup de force une réforme profonde de la gouvernance européenne.

**J'ai donné mon diagnostic : aujourd'hui, la zone euro est gouvernée par un club informel, l'Eurogroupe, qui organise l'affrontement des intérêts nationaux plutôt que l'émergence d'un intérêt commun à la zone euro.** Ce n'est pas efficace et ce n'est certainement pas démocratique.

**Il faut agir sur les trois points que j'évoquais : défense de l'intérêt général de la zone euro, incarnation de la décision, contrôle démocratique.** Toute réforme de la gouvernance de la zone euro doit à mes yeux répondre à ces trois défaillances. Seul le renforcement de ces trois points permettra l'émergence de ce qui fait profondément défaut aujourd'hui : un exécutif fonctionnel, européen et démocratique de la zone euro.

**Je l'ai dit, il faut mieux prendre en compte l'intérêt général de la zone euro au sein de l'Eurogroupe.** Seul un tel renforcement permettra de dépasser les positions nationales et de viser plus d'ambition.

**Mon sentiment, qui est personnel mais qui est aussi forgé par l'expérience, est que le rôle et les pouvoirs exécutifs de la Commission doivent y être renforcés très significativement : la zone euro doit pouvoir être représentée par un ministre des finances à part entière, qui à mon sens devrait être membre de la Commission européenne.** Ce ministre européen gèrerait les situations de crise au nom de la communauté de l'euro, et il devrait disposer à termes de moyens financiers propres à la zone euro pour conduire des politiques au niveau de l'ensemble de la zone pour être efficaces.



**Mais pour parler au nom de la zone euro, encore faut-il en avoir la légitimité démocratique.** C'est pourquoi je suis convaincu que le Parlement européen devra se saisir de cette question et choisir la voie la plus efficace pour procurer la légitimité et exercer le contrôle de ce ministre européen. La zone euro sera démocratique ou elle ne sera pas - et son renforcement appellera sans doute le moment venu des changements profonds dans nos règles, nos traités. Mais la démocratie européenne vaut bien un changement de traité.

**Certains défendent l'idée d'une chambre composite constituée de parlementaires nationaux pour exercer ce contrôle.** Je ne crois pas personnellement à cette fausse idée simple. Un député national ne sera jamais là pour exercer une souveraineté partagée - il

incarne la souveraineté nationale par essence. Mais cette question mérite sans doute d'être débattue. En vérité ce qui compte c'est de trouver le plus court chemin vers une Europe véritablement démocratique.

**Les changements que j'évoquais ne pourront advenir en un jour mais je suis convaincu que cette intégration est inéluctable.** Y sommes-nous prêts ? Sans doute pas. L'heure n'est hélas pas aujourd'hui à l'intégration, elle est à la désunion. Le débat sur la crise des réfugiés a fait éclater au grand jour de profondes divisions entre l'ancienne UE-15 et les États membres plus récents. La perspective du référendum britannique parasite en sourdine les discussions communautaires. Les États qui ne partagent pas la monnaie unique s'inquiètent de voir les membres de la zone euro se replier sur eux-mêmes, voire de dériver. Au sein de l'Union Economique et Monétaire, les États membres ont divergé et ne re-convergent toujours pas. La Taxe sur les Transactions Financières ne se fera qu'à onze. L'Europe se lézarde. Cette désunion, je la refuse. Il est temps, aujourd'hui, de reprendre l'héritage de Jacques Delors et de donner enfin à la monnaie unique, l'architecture politique et démocratique dont elle a tant besoin.

C'est pourquoi ce que j'ai vu et vécu de la crise grecque me conforte profondément dans la vision que je viens de vous exposer, et que je défends depuis plusieurs années déjà. Merci.

Sur le même thème...

APRÈS L'ACCORD GREC : L'IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ DE PARACHEVER L'UEM

Jacques Delors, Gerhard Cromme, Henrik Enderlein, Pascal Lamy, António Vitorino, Tribune, Institut Jacques Delors, juillet 2015

L'UE ET LA GRÈCE : CHANGER DE MONTURES ET POURSUIVRE L'ODYSSÉE

Jacques Delors, Pascal Lamy, António Vitorino, Tribune, Institut Jacques Delors, juillet 2015

UE ET GRÈCE : SORTIR DE «EUROPE-FMI» PLUTÔT QUE DE L'EURO

Yves Bertoncini, Tribune, Institut Jacques Delors, juillet 2015

AMÉLIORER L'UEM NOS RECOMMANDATIONS POUR LE DÉBAT SUR LE RAPPORT DES CINQ PRÉSIDENTS

Yves Bertoncini, Henrik Enderlein, Sofia Fernandes, Jörg Haas et Eulalia Rubio, Policy paper No 137, Institut Jacques Delors, juin 2015

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) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Institut Jacques Delors