

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

## QUELLE DIMENSION PARLEMENTAIRE POUR « L'UNION POLITIQUE » ?

Yves Bertoncini | *Directeur de Notre Europe - Institut Jacques Delors*

Yves Bertoncini prend part à la discussion sur la dimension démocratique de l'UEM et sur l'union politique européenne dans cette Tribune inspirée des remarques conclusives qu'il a prononcées lors d'un séminaire co-organisé avec la FEPS le 25 mars à Bruxelles, sur le thème « Le rôle des parlements dans la coordination des politiques budgétaires et économiques ».

Le débat autour des rôles des parlements nationaux et européen dans la gouvernance de la zone euro a été relancé et profondément modifié au cours des dernières années. Il s'inscrit dans une discussion plus globale sur la dimension démocratique de l'Union économique et monétaire, et, de manière encore plus générale, sur l'union politique européenne, dès lors que les parlements sont à la fois les piliers et le cœur des processus démocratiques. C'est pourquoi je souhaiterais faire quatre séries de remarques directement inspirées d'interventions et de débats récents sur cette question\*.

### 1. La nécessité de clarifier l'impact des réformes de la gouvernance de l'UEM sur les souverainetés et démocraties nationales : quatre modèles différents

Tommaso Padoa-Schioppa rappelait souvent qu'en matière de débat sur la démocratie, il est important de tenir compte du *demos* (la participation des citoyens par exemple), mais aussi du *kratos* (la nature et l'étendue des pouvoirs concernés). C'est encore plus essentiel quand on étudie la gouvernance de l'UEM, dont les évolutions récentes sont à l'origine d'une **grande confusion autour de l'influence des autorités européennes**<sup>1</sup> sur les politiques et les choix nationaux.

La crise dite « de la zone euro » a illustré la très forte interdépendance des pays qui partagent la même monnaie ; elle a conduit certains d'entre eux à prêter

assistance à ceux dont les dettes, privées ou publiques, étaient excessives, en contrepartie d'un renforcement du contrôle de l'UE sur les politiques budgétaires et économiques nationales. La succession des « *memorandums d'accord* », « *packs* » et « *pactes* » semble cependant avoir engendré un système politique qui repose sur des responsabilités mal définies, alors que les traités de l'UE s'appuient plus classiquement sur le principe de subsidiarité.

Même si une certaine complexité est inévitable pour faire agir des États membres « unis dans la diversité », il est urgent, du point de vue politique, d'établir clairement à quel point les réformes de la gouvernance de l'UEM ont restreint le champ des souverainetés et des démocraties nationales. Il est notamment primordial de combattre l'idée selon laquelle « Bruxelles » gouverne les États membres sans légitimité pour ce faire, alors que ce n'est, dans l'ensemble, pas le cas. Dans cette perspective, il est intéressant d'analyser plus précisément la nature des différents pouvoirs de l'UE dans le cadre de la nouvelle gouvernance de l'UEM au regard de ceux qu'exercent des organisations internationales : si on laisse de côté « l'union bancaire », il en ressort de fait que les relations entre l'UE et ses États membres suivent quatre modèles différents.

#### 1.1. Le « modèle FMI » (dans les « pays sous programme »)

Ce modèle correspond aux relations qu'entretiennent l'UE (et plus généralement la Troïka) et les « pays sous programme » : Grèce, Irlande, Portugal et bientôt Chypre (en Espagne, seul le secteur bancaire est concerné).

\* Cette Tribune a également bénéficié des interventions et échanges ayant eu lieu lors de l'audition sur « L'approfondissement démocratique de l'Europe et l'intégration solidaire » organisée par l'Assemblée nationale le 13 février 2013, et lors de la conférence sur « Quelle place pour la démocratie dans la gouvernance de l'eurozone ? » organisée par Eurotémis à l'IEP de Bordeaux le 30 novembre 2012.

Ces relations ont été établies parce que ces pays ont *de facto* perdu une partie de leur souveraineté, en raison de leur incapacité à se financer sur les marchés financiers à un prix acceptable - or, « **la souveraineté s'arrête là où cesse la solvabilité** »<sup>2</sup>, comme l'ont rappelé nos débats. Pour autant, ces relations n'excluent pas l'expression de choix nationaux démocratiques, puisque les plans de sauvetage et les réformes structurelles sont, en bonne logique, votés par les parlements nationaux - et parfois rejetés, comme récemment à Chypre. Toutefois, dans ce modèle, la souveraineté des pays bénéficiaires de l'aide extérieure est restreinte et les représentants de la Troïka peuvent exiger des engagements précis et importants en compensation des prêts qu'ils accordent. Il est utile de souligner que ce modèle ne concerne que quatre pays de l'UE (en tous cas à ce stade), ce qui le distingue clairement des 3 autres.

### **1.2. Le « modèle ONU » (pour le contrôle des excès budgétaires nationaux)**

Ce modèle se réfère à la gouvernance des politiques budgétaires nationales par l'UEM, qui repose sur le principe que les États membres ne peuvent pas franchir certaines limites sans menacer la stabilité de l'ensemble de la communauté.

Les États membres sont donc tenus de maintenir leur déficit courant sous la barre des 3 % de leur PIB et leur déficit structurel sous le seuil de 0,5 % de leur PIB. Dès lors qu'ils respectent ces limites, ils peuvent agir en toute liberté : l'UE n'intervient normalement pas dans leurs choix budgétaires, économiques et sociaux. Ils peuvent toutefois tous être placés sous surveillance s'ils approchent de ces limites, ce qui fait écho aux dispositions du chapitre 6 de la charte des Nations unies. Tous (sauf ceux ayant une clause d'exemption) peuvent théoriquement faire l'objet d'une approche coercitive (l'équivalent du chapitre 7), reposant sur de possibles sanctions, dont décide le Conseil des ministres, sur proposition de la Commission. Dans tous les cas, les États membres sont confrontés à une obligation de résultats (repasser sous la limite) mais pas une obligation de moyens : il leur appartient de définir comment y parvenir et de respecter ou non les recommandations détaillées de l'UE. Les réformes introduites par le *Six-Pack*, le *Two-Pack* et le « Pacte budgétaire » n'ont pas fondamentalement modifié ce mode de relations<sup>3</sup> : le *Six-Pack* a simplement facilité l'adoption éventuelle de sanctions (via le mécanisme de majorité qualifiée inversée) ; le *Two-Pack* a mis en place un suivi

« en amont » des choix budgétaires (c'est-à-dire avant l'approbation des budgets nationaux) ; et le Pacte budgétaire a conduit à intégrer un certain nombre d'éléments dans les ordres juridiques nationaux.

### **1.3. Le « modèle hyper-OCDE » (pour le suivi des politiques économiques et sociales des États membres)**

Ce modèle décrit les relations établies entre l'UE et ses États membres en matière de politique économique et sociale.

Elles reposent sur la définition d'objectifs communs, en particulier dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 » et auparavant de la « stratégie de Lisbonne ». Elles se fondent également sur une combinaison d'éléments politiques, recommandations, contrôle et pressions mutuelles entre les pays membres. Cette pression politique est bien supérieure à celle qu'exerce l'OCDE et se renforcera sans doute, dans le cadre du semestre européen, pour éviter les divergences structurelles majeures entre les économies de la zone euro. Elle n'a cependant aucun effet contraignant sur les choix politiques domestiques des États membres. L'objectif parfaitement louable de consacrer 3 % du PIB aux dépenses de R&D ne doit en aucun cas être confondu avec la limite des 3 % de PIB fixée pour le déficit : l'UE est compétente pour demander des efforts à ses États membres dans les deux cas, mais elle ne détient de vrais pouvoirs que dans le second.

### **1.4. Le « modèle Banque mondiale » (pour promouvoir davantage de réformes structurelles nationales) ?**

Ce modèle part du principe que, si l'UE apporte une aide financière à ses États membres, cette aide doit servir à la promotion de réformes structurelles au niveau national.

L'émergence de ce modèle découle directement des résultats mitigés des relations de type « hyper-OCDE » en termes de réformes structurelles. Il reflète une transition des mesures d'incitation politique vers des mesures d'incitation financière, supposées plus efficaces. La récente proposition d'instaurer un nouvel « instrument financier pour la convergence et les réformes structurelles » illustre cette évolution, tout comme les tentatives répétées d'imposer une plus grande conditionnalité macroéconomique en contrepartie de l'accès aux fonds structurels européens.

La portée et l'influence de ces quatre modèles varient considérablement en termes géographiques et politiques. Le fait de les distinguer clairement devrait utilement constituer un préalable à toute discussion de fond sur les liens entre l'UE et les démocraties nationales. En promouvant une telle clarification, les dirigeants politiques et les observateurs contribueraient certainement à la pertinence du débat sur les réformes de la gouvernance de la zone euro et, dans ce cadre, sur le rôle que les parlements de l'UE doivent y jouer.

## 2. La dimension parlementaire de l'UEM : un agenda positif à trois niveaux complémentaires

La crise de la zone euro a conduit à un renforcement du rôle des parlements nationaux et européen : les premiers ont notamment été amenés à voter des plans de sauvetage inédits, tandis que le second a par exemple contribué à la réforme du Pacte de stabilité (par l'intermédiaire du *Six-Pack* et du *Two-Pack*). En appelant à renforcer le rôle des parlements nationaux au niveau européen, l'article 13 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) a cependant créé d'importantes tensions entre ces deux catégories de représentants des citoyens, qu'il convient d'apaiser dans les prochains mois.

Dans ce contexte, il est primordial de souligner ce qui est en jeu, c'est-à-dire un accompagnement plus démocratique des progrès qui ont récemment été rendus possibles dans la gouvernance de l'UEM, et non l'affaiblissement de la dimension démocratique de l'UE ou du rôle du Parlement européen. Il s'agit de combler certains éléments du déficit démocratique européen, pas de redistribuer une quantité limitée de prérogatives parlementaires. En d'autres termes, la participation accrue des parlements nationaux ne saurait en aucun cas être perçue ou utilisée comme un moyen de limiter les compétences du Parlement européen. Tous les parlements de l'UE sont en réalité confrontés à un agenda positif, qu'il convient de mettre en œuvre à trois niveaux complémentaires.

### 2.1. Le contrôle des parlements nationaux sur leur gouvernement

Nul n'ignore que la crise de la zone euro a conféré un rôle encore plus important au Conseil européen, en termes de gestion de crise et de définition des orientations générales à suivre. Le Conseil des ministres et l'Eurogroupe en sont également sortis renforcés. Aussi est-il essentiel que les parlements nationaux exercent

un contrôle sur leurs chefs d'État ou de gouvernement et leurs ministres. Et que ce contrôle soit efficace du point de vue démocratique, c'est-à-dire effectif et visible.

Malheureusement, l'étude que nous avons récemment conduite en partenariat avec TEPSA<sup>4</sup>, à la demande du Parlement européen, confirme la grande hétérogénéité des fonctionnements et pratiques des parlements nationaux, y compris en matière de contrôle des décisions prises par les gouvernements au niveau de l'UEM. Sept modèles se distinguent, du danois, très parlementaire, au luxembourgeois, plus exécutif. Cette hétérogénéité est à la fois naturelle et dommageable : c'est en effet au sein des États membres que le « déficit démocratique » relatif aux affaires européennes est le plus substantiel, dès lors que de nombreux gouvernements peuvent prendre des décisions clés au niveau européen sans que leur action ne soit soumise à un contrôle et à un débat public réels.

Certains ajustements profonds doivent donc être réalisés dans de nombreux pays européens pour renforcer la dimension démocratique de la gouvernance de l'UEM. Dans cette attente, on pourra au moins constater que la crise de la zone euro a été au cœur de nombreuses élections législatives récentes, et que bon nombre d'électeurs ont ainsi eu l'occasion d'intervenir directement et d'exprimer leur avis sur la crise et sur la position que leur gouvernement doit adopter dans ce contexte.

### 2.2. Le rôle renforcé du Parlement européen dans la gouvernance de l'UEM

Dernièrement, le Parlement européen a joué, comme il se doit, un rôle normatif essentiel, dans la réforme du Pacte de stabilité (par l'intermédiaire du *Six-Pack* et du *Two-Pack*) mais aussi dans l'adoption de tous les règlements et directives visant à améliorer la réglementation des services financiers, donc à prévenir de nouvelles crises. Il a également exercé ses pouvoirs de contrôle pour auditionner et interroger les principaux dirigeants de l'UE, notamment le président de la Commission, le président de l'Eurogroupe, le président du Conseil européen et le président de la Banque centrale européenne (BCE). Néanmoins, trois mesures au moins doivent être prises pour aller plus loin dans les semestres à venir<sup>5</sup>.

La résolution de la crise de la zone euro doit d'abord être le thème central des élections européennes de mai 2014. Pour ce faire, une analyse précise de la

situation et des recommandations devraient être introduites dans les « manifestes » et « professions de foi » des partis politiques européens, de même qu'un programme clair et un mandat sur cet enjeu doivent être préparés à l'attention de leurs candidats à la présidence de la Commission.

Une « sous-commission de la zone euro » doit également être instaurée au sein du Parlement européen. Vu l'importance de cet enjeu, cette décision semble normale, d'autant qu'il existe déjà des sous-commissions dans des domaines où l'Union européenne n'a pas forcément plus de pouvoirs que pour la gouvernance de la zone euro, comme les droits de l'homme ou la défense. Cette sous-commission a vocation à être composée de députés issus des commissions Affaires économiques et monétaires, Emploi et affaires sociales et Budget. L'établissement d'un « contrôle des passeports » à son entrée ne répondant à aucune nécessité claire, l'appartenance à cette sous-commission ne serait pas réservée aux seuls parlementaires élus dans les pays de la zone euro.

Il convient enfin de renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement européen sur les décideurs de l'Eurozone, ce que faciliterait grandement la nomination d'un président stable et à plein temps de l'Eurogroupe. La récente controverse autour des conditions d'adoption du plan de sauvetage de Chypre a illustré sans ambiguïté le manque de transparence et les failles dans l'attribution des responsabilités au sein de cet organe. Un président permanent et à plein temps serait un interlocuteur plus facilement identifiable, sur lequel la sous-commission de la zone euro pourrait exercer un contrôle efficace, public et régulier.

### **2.3. L'établissement d'une Conférence européenne interparlementaire de l'UEM**

L'article 13 du TSCG introduit une nouvelle base juridique pour l'instauration d'une « conférence réunissant les représentants des commissions concernées » des parlements nationaux et européen afin de débattre des questions économiques et budgétaires. Il ne s'agit pas ainsi de créer une nouvelle institution européenne, mais de donner l'occasion aux parlementaires nationaux et européens de se rencontrer pour discuter des questions relatives à l'UEM, afin d'accroître leur degré d'implication et de compréhension mutuelle. Dans la « fédération d'États-nations » européenne, il est tout à fait pertinent de combiner les deux légitimités de représentants élus directement par les citoyens, aux niveaux national et européen<sup>6</sup>.

L'organisation d'une telle conférence serait utile à deux égards : elle permettrait une plus grande implication des parlementaires nationaux au niveau de l'UEM, compte tenu de leur rôle dans l'adoption des plans de sauvetage de la zone euro ainsi que dans les décisions relatives aux choix budgétaires et économiques nationaux ; elle réunirait des représentants de toutes les commissions spécialisées liées à la gouvernance de l'UEM, notamment la commission des finances ou des affaires économiques, et pas seulement celle des affaires européennes. Cette conférence jouera en somme le rôle d'une sorte de « COSAC de l'UEM », qui devra être à la fois un lieu d'échanges et un acteur influent. Cet objectif sera plus facile à atteindre si cette conférence dispose des ressources et de la publicité nécessaires pour renforcer et entretenir la motivation des parlementaires nationaux concernés.

### **3. La répartition des tâches entre parlements européen et nationaux au niveau de l'UEM : une vision fonctionnelle**

L'établissement parallèle d'une sous-commission de la zone euro au sein du Parlement européen et d'une Conférence interparlementaire de l'UEM sur la base de l'article 13 du TSCG renforcera d'autant plus la dimension démocratique de la gouvernance de l'UEM qu'il se fera de manière coordonnée et rationnelle, et non de façon rigide et exclusive. Pour ce faire, le mieux est d'adopter une répartition fonctionnelle des tâches à assumer, sur au moins trois catégories d'enjeux distincts.

#### **3.1. Les discussions sur les orientations et les décisions de l'UEM**

Il ne fait guère de doute que les discussions parlementaires européennes sur la gouvernance de l'UEM doivent être encouragées, de manière à apporter une valeur ajoutée politique, en termes de publicité et de contenu, aux négociations qui ont lieu au Conseil européen et à l'Eurogroupe.

Aussi la sous-commission de la zone euro du Parlement européen devrait-elle se réunir régulièrement pour réaliser un suivi de tous les aspects de la gouvernance de l'UEM (en particulier l'Analyse annuelle de la croissance et la mise en oeuvre des Programmes de stabilité et de convergence) et préparer ou adopter des résolutions sur les décisions prises par les autorités exécutives. De son côté, la Conférence interparlementaire de l'UEM pourra utilement se réunir avant

chaque sommet de la zone euro, c'est-à-dire au moins deux fois par an, pour adopter des résolutions reposant sur un échange de points de vue entre les parlementaires nationaux et européens.

Ces deux organes pourraient également procéder à des auditions régulières de responsables de la zone euro, afin de faire la lumière sur leurs travaux et leurs discussions. Dans ce cas, il serait logique de confier à la sous-commission de la zone euro l'audition des responsables européens (Commission, BCE, Conseil européen), tandis que la Conférence interparlementaire de l'UEM pourrait questionner les responsables nationaux et intergouvernementaux (chefs d'État ou de gouvernement, directeur du Mécanisme européen de stabilité (MES), ministres nationaux des finances, etc.). Des auditions communes pourraient être ponctuellement être organisées, en particulier pour les présidents des sommets de la zone euro et de l'Eurogroupe.

### 3.2. Le suivi des décisions liées aux « capacités budgétaires » de la zone euro

La crise de la zone euro a jusqu'ici essentiellement conduit à mobiliser des fonds nationaux (prêts et garanties) pour renflouer les pays « sous programme », sous le contrôle des parlements nationaux concernés ; elle a aussi permis l'apparition d'une réflexion sur la création d'une nouvelle « capacité budgétaire » au niveau de la zone euro. Les parlements de l'UE devraient donc être impliqués pour traiter de toutes les dimensions possibles de cette « capacité budgétaire », qui a traditionnellement été au cœur de leurs prérogatives, sur la base des éléments suivants :

- À ce stade, les capacités de sauvetage européennes sont essentiellement nationales, en particulier dans le cadre du MES ; elles sont aussi partiellement européennes grâce au Mécanisme européen de stabilité financière (MESF), qui est actuellement plafonné à 60 milliards d'euros. Le suivi de l'utilisation des fonds de renflouement devrait donc être assuré, du moins pour l'instant, par la Conférence interparlementaire de l'UEM pour le MES, et par la sous-commission de la zone euro pour le MESF.
- Le contrôle des fonds européens alloués à la mise en œuvre de réformes structurelles nationales devrait en bonne logique être assuré par le Parlement européen dans l'hypothèse de la création d'un instrument financier pour la convergence et les réformes structurelles dans le cadre

de l'UE, y compris sur la base d'une coopération renforcée. En parallèle, la Conférence interparlementaire de l'UEM pourra se pencher sur l'impact concret de ces réformes nationales, ainsi que sur les conditions politiques, économiques et sociales à réunir pour qu'elles soient efficaces.

- Si un « Fonds assurantiel d'ajustement cyclique » était créé, son contrôle dépendrait de la manière dont il serait financé. S'il reposait sur un mécanisme de type assurantiel, c'est-à-dire sur des contributions volontaires des États membres, la Conférence interparlementaire de l'UEM serait l'organe le mieux placé pour déterminer son organisation et sa mise en œuvre. En revanche, sa gestion incomberait au Parlement européen si son financement était européen, c'est-à-dire provenait de ressources propres à l'UE.
- Le Fonds européen de garantie et le Mécanisme de résolution des crises bancaires s'inscrivant dans le projet plus vaste d'« union bancaire », la sous-commission de la zone euro devrait en toute logique assurer le suivi de leur mise en place. Même si ces fonds seront probablement financés directement par les banques, leur utilisation rendra en effet nécessaire des décisions et un suivi politiques, y compris par les parlementaires.

### 3.3. Le débat sur les mécanismes de mutualisation des dettes nationales

La création de deux organes consacrés aux questions de gouvernance de l'UEM devrait enfin permettre d'anticiper sur l'organisation possible des mécanismes de mutualisation de l'émission des dettes nationales : en réfléchissant à la faisabilité des différentes propositions avancées (fonds d'amortissement, euro-bills, euro-obligations, etc.), puis en veillant au bon fonctionnement de ces solutions si elles sont adoptées.

La Conférence interparlementaire de l'UEM sera indubitablement le lieu idéal pour débattre de ces questions, étant donné que les dettes sont aujourd'hui émises au niveau national pour financer les budgets votés par les parlements nationaux. À moyen terme, la Conférence interparlementaire de l'UEM pourra également définir le plafond de la dette qui peut être mutualisée, ainsi que le degré de contrôle à exercer sur les budgets nationaux en contrepartie de cette mutualisation.

Le Parlement européen doit quant à lui bientôt participer à des séances de travail avec le Conseil et la Commission sur la question de l'émission d'une dette commune, conformément aux termes du compromis conclu pour l'adoption du *Two-Pack*. Sa sous-commission de la zone euro prendra naturellement part à ce débat si cette mutualisation de la dette devait être décidée au niveau de l'Eurozone, sur la base d'une coopération renforcée, pour financer des dépenses nationales ou européennes. Le Parlement européen aurait vocation à être impliqué dans son ensemble si des euro-obligations étaient émises pour financer les dépenses de l'UE, en matière d'investissement dans les réseaux transeuropéens par exemple.

#### **4. Au-delà des questions institutionnelles : des clivages politiques plus visibles, y compris au sein des parlements**

Bon nombre de débats sur la gouvernance de l'UEM s'articulent autour de l'opposition classique « Bruxelles contre les peuples ». Ces débats sont anciens en raison du déficit démocratique initial de la construction européenne. Mais ils ont été relancés avec l'instauration de la Troïka, considérée comme une entité technocratique imposant ses choix aux élus nationaux, dans le cadre d'une relation relevant du « modèle FMI » décrit précédemment.

Ce constat est à la fois dangereux et trompeur. Il y a en effet bien d'autres antagonismes et clivages politiques au cœur de la gouvernance de l'UEM, mais aussi une nécessité impérieuse de les rendre plus visibles, pour que les citoyens saisissent mieux l'origine des décisions de l'UE et sachent dans quelle mesure ils peuvent peser dans ces décisions. Les parlements sont traditionnellement les lieux où s'expriment les principaux clivages politiques : ils ont donc vocation à jouer un rôle essentiel, sur quatre registres complémentaires, pour aller au-delà des perceptions réductrices actuelles.

##### **4.1. L'utilité des clivages entre les institutions**

Le Parlement européen a été un acteur majeur de la définition de la réforme de la gouvernance de l'UEM, mise en œuvre par le *Six-Pack* et le *Two-Pack*, tout comme la Commission européenne, et son rôle a souvent été évoqué par les médias. Plus récemment, en rejetant l'accord sur le cadre financier pluriannuel conclu par le Conseil européen, il a à nouveau attiré l'attention sur ses prérogatives, bien au-delà des cercles de spécialistes. Ces frictions tombent à point nommé pour

montrer que « Bruxelles » n'est pas un centre de pouvoir monolithique et que le pluralisme est au contraire une de ses caractéristiques clés. Le principal défi est cependant d'obtenir une couverture médiatique suffisante des débats entre Bruxelles et Strasbourg, sur la gouvernance de l'UEM comme sur d'autres enjeux, ainsi qu'une explication claire et cohérente du sens des positions qu'adopte chaque institution.

##### **4.2. Mettre en évidence les clivages entre les États membres**

Depuis que la crise de la zone euro a éclaté, les antagonismes et tensions entre les États membres ont souvent été évoqués, en particulier lors des réunions successives du Conseil européen et des sommets de la zone euro consacrés à la résolution de la crise. Ils ont d'ailleurs fait l'objet d'une couverture médiatique massive. Au contraire, les décisions prises au niveau de l'Eurogroupe ne résultent pas d'un processus transparent, ce qui est très regrettable. Récemment, la décision sur le plan de sauvetage de Chypre a clairement souligné que cette opacité pouvait même engendrer un déficit de responsabilité généralisé. Les gouvernements sont tous responsables (à des degrés divers), vis-à-vis de leurs parlements nationaux, et les débats parlementaires (s'ils sont largement publics) peuvent contribuer à clarifier les éléments de convergence ou de divergences entre États membres. Mais les clivages entre représentants des États membres (qu'ils soient membres du gouvernement ou du parlement) seront beaucoup plus faciles à cerner et à atténuer quand ils s'exprimeront également dans le cadre de la Conférence interparlementaire de l'UEM.

##### **4.3. La montée des clivages entre les peuples européens**

La troisième catégorie de clivages qui ont émergés avec la crise de la zone euro concerne plus directement les peuples d'Europe. Ils sont indéniablement dommageables, voire dangereux, quand ils reposent sur des stéréotypes absurdes (Grecs = fainéants ; Allemands = nazis, etc.) ou sur une division Nord-Sud. Néanmoins, ils reflètent aussi l'hétérogénéité des intérêts et perceptions des États membres et sont très naturels dans une UE dont les peuples sont « unis dans la diversité ». Ces clivages expliquent bon nombre de décisions, bonnes ou mauvaises, des autorités de l'UEM, notamment dans le récent débat sur le plan de sauvetage de Chypre, bien mieux en tout cas que le trop commode clivage « Bruxelles contre les peuples ». Au total, un débat plus contradictoire et plus formel entre les différentes opinions exprimées par les peuples de l'UEM

est souhaitable. Les échanges entre leurs représentants élus, au sein de la sous-commission de la zone euro et à l'occasion de la Conférence interparlementaire de l'UEM, pourront contribuer à l'émergence d'un tel débat, qui ferait plus ou moins directement écho aux clivages entre opinions publiques.

#### **4.4. La nécessité de clivages plus marqués entre les partis politiques européens**

Pour finir, il serait utile de **souligner davantage les clivages entre les partis politiques**<sup>7</sup>, car ils structurent en partie la gouvernance de la zone euro. Ainsi, il est incontestable que la domination des représentants du PPE au Conseil européen, à la Commission et au Parlement européen ne peut qu'influer sur la teneur des orientations et des décisions qu'adoptent les autorités de l'UEM. C'est pourquoi ces lignes politiques ont vocation à être au cœur des élections européennes de mai 2014, pour que les citoyens de l'UE saisissent les différents choix politiques que leur proposent le PPE,

le PSE, les Libéraux ou encore les Verts. Ces lignes partisans devront aussi être plus évidentes dans les discussions à venir au sein de la sous-commission de la zone euro et de la Conférence interparlementaire de l'UEM, de manière à souligner encore une fois que le débat sur la gouvernance de l'UEM est plus ouvert qu'il n'y paraît, même si les décisions finales reflètent bien sûr le poids électoral et politique respectif des forces politiques en présence.

Il ne fait en effet aucun doute que, compte tenu des liens qu'elles entretiennent avec les partis politiques et les décideurs de l'UE, les fondations partisans ont un rôle encore plus grand à jouer dans la formulation d'analyses et de recommandations visant non seulement à clarifier les débats en cours sur la gouvernance de l'UEM, mais aussi, de manière plus large et plus ambitieuse, afin de nourrir la campagne des élections européennes de mai 2014.

1. Yves Bertoncini, « Les interventions de l'UE au niveau national : quel impact ? », *Étude n° 73, Notre Europe*, septembre 2009.  
 2. Groupe Tommaso Padoa-Schioppa (coord. Henrik Enderlein), « Parachever l'euro - Feuille de route vers une union budgétaire en Europe », Préface de Jacques Delors et Helmut Schmidt, *Étude & Rapport n° 92, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, juin 2012.  
 3. António Vitorino, « Le 'TSCG' : beaucoup de bruit pour rien ? », *Tribune, Notre Europe*, février 2012.  
 4. Olivier Rozenberg et Wolfgang Wessels (dir.), Claudia Heffler, Valentin Kreilinger, Mirte Van Den Berge et Laura Ventura, « Le contrôle démocratique et parlementaire du Conseil européen et des sommets de la zone euro », *Étude de Notre Europe - Institut Jacques Delors et TEPSA à la demande du Parlement européen*, mars 2013.  
 5. Pour des analyses et recommandations complémentaires, voir Andreas Maurer, « From EMU to DEMU: The Democratic Legitimacy of the EU and the European Parliament », *IAI Working Paper 1311, Istituto Affari Internazionali*, April 2013.  
 6. Pour des propositions précises sur la Conférence interparlementaire de l'UEM, voir Christophe Caresche, *Rapport d'information de l'Assemblée nationale*, No. 202, 25.09.2012.  
 7. Yves Bertoncini et Valentin Kreilinger, « Le système partisan européen, prêt pour '2014' ? », *Synthèse du séminaire co-organisé avec EuroCité et Europartenaires, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, mars 2013.

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

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

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

Claudia Heffttler, Valentin Kreilinger, Olivier Rozenberg et Wolfgang Wessels, *Policy Paper No. 89, Notre Europe – Institut Jacques Delors / TEPSA*, mars 2013

**LE SYSTÈME PARTISAN EUROPÉEN, PRÊT POUR « 2014 » ?**

Yves Bertoncini et Valentin Kreilinger, *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 Kreilinger, Mirte Van Den Berge et 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 Kreilinger, *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 Kreilinger, *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**

Groupe Tommaso Padoa-Schioppa (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

**LES PARTIS POLITIQUES EUROPÉENS : LE CHÂINON MANQUANT**

Julian Priestley, *Policy Paper n° 41, Notre Europe*, octobre 2010

**LES INTERVENTIONS DE L'UE AU NIVEAU NATIONAL : QUEL IMPACT ?**

Yves Bertoncini, *Étude n° 73, Notre Europe*, septembre 2009

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*