

# « DE LA DÉMOCRATIE EN EUROPE VOIR PLUS LOIN » (S. GOULARD ET M. MONTI)

Valentin Kreilinger | Chercheur à Notre Europe - Institut Jacques Delors

Dans leur ouvrage *De la démocratie en Europe - Voir plus loin*, Sylvie Goulard et Mario Monti exigent une démocratie par le peuple et pour le peuple. Ils analysent la situation actuelle dans l'Union européenne et voient « plus loin ». Valentin Kreilinger synthétise les quatre principales questions de nature institutionnelle évoquées dans l'ouvrage : le rôle des chefs d'État et gouvernement ; la tâche de « repenser l'Union économique et monétaire » ; l'enjeu de la différenciation ; et le contrôle parlementaire<sup>1</sup>.

## Introduction

À la tête du gouvernement italien depuis un an, Mario Monti, qui a été auparavant commissaire européen et Sylvie Goulard, ancienne présidente du *Mouvement Européen - France* puis députée européenne, reprennent le titre de l'ouvrage d'**Alexis de Tocqueville** *De la démocratie en Amérique* et y font référence tout au long de leur essai intitulé *De la démocratie en Europe. Voir plus loin*.

Lorsqu'ils évoquent l'état actuel de l'Union européenne, les deux auteurs soulignent que « certains diront que la priorité immédiate n'est pas de renforcer la démocratie [...] mais de sortir de la crise. » (p. 8). Eux croient au contraire que « **la démocratie est non seulement une valeur en soi, mais aussi la condition d'une action durable** » (p. 8).

Structuré en cinq chapitres, le livre évoque tout d'abord des « *idées fausses* » (1<sup>er</sup> chapitre), décline ensuite la distinction de l'allemand Fritz Scharpf entre la démocratie *par le peuple* (2<sup>ème</sup> chapitre) et *pour le peuple* (3<sup>ème</sup> chapitre), puis renvoie à l'esprit public (4<sup>ème</sup> chapitre) et au régime politique (5<sup>ème</sup> chapitre), avant de conclure en proposant « des pistes à venir » ainsi que certaines idées les plus importantes aux yeux des auteurs.

Cette fiche de lecture se limite à synthétiser le livre au travers de **quatre sujets principaux de nature institutionnelle** : 1. le rôle des **chefs d'État et gouvernement** ; 2. la tâche de « **repenser l'Union économique et monétaire** » ; 3. l'enjeu de la **différenciation** ; et 4. le **contrôle parlementaire**.

## 1. Le rôle des chefs d'État et gouvernement

Les auteurs constatent un véritable **changement du rôle du Conseil européen**, *de jure* en tant qu'institution depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, mais également *de facto* - en lien avec la crise de la zone euro : « [l]oin de donner seulement des 'impulsions', les chefs d'État et de gouvernement ont pris des décisions vitales pour les pays en difficulté : apport de fonds de secours, définition des contreparties sociales, économiques, budgétaires, fixation avec les créanciers privés des conditions de l'abandon 'volontaire' de dette, etc. » (p. 74).

Le risque des **divisions** au sein de cette institution est néanmoins inquiétant : les États qui sont les mieux classés par les agences de notation sont désormais en position de force. Un écart entre ces pays (en 2011, le ministre finlandais Alexander Stubb avait même parlé d'un « **noyau dur** » des **pays triple A** de la zone euro) et les **pays « du Sud »** serait une « *dérive dangereuse [...] que nous avons qualifiée de 'créditocratie'* » (p. 78-79).

Chaque pays peut défendre ses intérêts vitaux, car le Conseil européen décide en général par consensus, « *à terme, dans un système plus achevé, l'unanimité devrait bien sûr être complètement éliminée* » (p. 207). Mais - citant l'exemple du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012 - l'unanimité « *présente un certain intérêt quand un chef de gouvernement fait pression pour que soit prise une décision qui irait dans l'intérêt général mais à laquelle d'autres partenaires font obstruction : dans ce cas-là, le veto peut être en quelque sorte utilisé 'à l'envers' pour forcer l'Europe à agir* » (p. 206). L'allusion à l'opposition de l'Italie (Mario Monti) et de l'Espagne (Mariano Rajoy) au pacte pour la croissance et l'emploi, à priori dans

l'intérêt des deux pays, mais qui constituait également une contrepartie à l'opposition allemande et son vote en faveur du traité budgétaire (TSCG) et du MES au *Bundestag* le lendemain, est ici évidente. En effet, rappelons que bien que le « pacte pour la croissance et l'emploi » et la possibilité pour le MES/FESF de recapitaliser directement les banques sous certaines conditions aient finalement été approuvés, les États membres n'ont pas tous interprété ce compromis de la même manière.

Finalement, les deux auteurs proposent deux directions pour **améliorer le travail du Conseil européen** :

- **associer davantage le Parlement européen** « à l'exercice mené par Herman Van Rompuy » (p. 230) ;
- « [R]édiger et faire adopter un code de conduite [pour les chefs d'État et gouvernement] définissant des **règles de communication** sur les décisions du Conseil européen » (p. 230).

La grande question qui se pose pour S. Goulard et M. Monti est la suivante : « **[R]estera-t-on dans une logique de coordination de décisions nationales ? ou va-t-on vers des politiques économiques, budgétaires, sociales communes ou, du moins, beaucoup plus imbriquées, qui appellent une responsabilité politique au niveau européen ?** » (pp. 76-77).

## 2. « Repenser l'Union économique et monétaire »

L'idée de la prospérité, de « **vivre mieux** », est au cœur de la construction européenne. Le préambule du traité de Rome (1957) évoque ainsi « *l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi* » (p. 98). Malgré la taille du budget européen, qui s'élève à 1 % du PIB, « *ceux qui [...] redoutent que l'Union européenne se 'transforme' en une 'union de transfert' ('Transferunion') négligent le fait qu'elle en est déjà une* » (p. 118). La politique agricole commune, les fonds structurels et les programmes de recherche en sont des preuves.

S. Goulard et M. Monti estiment que le « Six-Pack » et le traité budgétaire (TSCG) devraient apporter des solutions grâce à leurs règles strictes, mais ils proposent d'aller plus loin avec notamment :

- « *l'intervention de la Cour de Justice [qui] a été envisagée* » (p. 117), mais pas ou peu retenue dans le traité budgétaire (TSCG) ;

- « *un contrôle ex ante des budgets nationaux par la Commission européenne* » comme prévu dans le « Two-Pack » qui est en train d'être négocié entre le Parlement européen et les États membres.

Les travaux qui sont en cours (le rapport « **Vers une véritable union économique et monétaire** ») et qui seront présentés par le Président Herman Van Rompuy en décembre 2012 sont salués par les auteurs (voir p. 16), tout comme les décisions du Conseil européen du 28 et 29 juin 2012. Pour **tenir les engagements** des États membres en termes de réduction du déficit (et de la dette), « *l'augmentation de la richesse nationale aide considérablement* », la **croissance** jouant un rôle clef.

## 3. L'enjeu de la différenciation

La nature de la zone euro (avec les 17 pays dont la monnaie est l'euro – sur les 27 États membres de l'UE) révèle la question de ce qui a été nommé « Europe à deux vitesses », une expression qui n'apparaît toutefois pas dans le livre.

Sur ce sujet, deux éléments caractérisent la position de Sylvie Goulard et Mario Monti : **l'unité de l'Europe à 27 est essentielle** pour préserver la prospérité de tous, mais « **une sorte de droit à l'autodétermination de la zone euro mérite d'être reconnu** » (p. 196). Les auteurs soulignent ainsi que :

- L'idée d'un trésor de la zone euro, comme l'avait proposé Jean-Claude Trichet, mérite d'être examinée ;
- Le protocole 14 des traités qui établit « l'Eurogroupe » prévoit que ce dernier est organisé « en attendant que l'euro devienne la monnaie de tous les États membres de l'Union » (p. 197) ;
- Il est difficile « *d'expliquer aux citoyens de la zone euro [...] que la commission économique et monétaire du Parlement européen puisse être durablement présidée par une Britannique, quelles que soient par ailleurs ses qualités personnelles* » (p. 198).

À moyen terme, il serait donc souhaitable que la zone euro se dote de ses propres institutions, sous condition que le contrôle parlementaire soit approprié<sup>2</sup>. Le Parlement européen, où siège Sylvie Goulard depuis 2009, n'est pas pleinement associé aux travaux, car son président Martin Schulz ne figure pas parmi les quatre présidents chargés d'élaborer le rapport « Vers une véritable union économique et

monétaire ». Néanmoins, le Parlement européen est peut-être l'institution la plus au centre du débat sur le contrôle parlementaire de la zone euro.

#### 4. Le contrôle parlementaire

Pour Sylvie Goulard et Mario Monti, « *la question la plus complexe est cependant de faire en sorte que cet exécutif [de l'Union économique et monétaire] ne soit pas comme un petit canari sur sa balançoire, suspendu au-dessus du vide, mais qu'il dispose de services et de moyens, et plus encore qu'il rende des comptes devant une assemblée parlementaire* » (p. 197).

La nécessité de plus de contrôle parlementaire est évidente (notamment à cause du « Six-Pack » et du semestre européen, mais l'idée de **renforcer le rôle des Parlements nationaux** « *paraît dangereuse* » (p. 8), car :

- Elle « *alimente les divergences* » (p. 8). Il est tout à fait légitime que les engagements nationaux, notamment pour le FESF/MES soient contrôlés par les parlements nationaux, mais un tel contrôle ne suffit pas et le fait que ces fonds ne soient pas soumis à la Cour des comptes et aux autorités anti-fraude est « *assez préoccupant* » (p. 188) ;
- Il est nécessaire pour les gouvernements d'avoir une « *marge de manœuvre* » (p. 76) lors des négociations du Conseil européen ;
- « *il n'est pas souhaitable* » (p. 189) qu'un Parlement national soit privilégié comme le *Bundestag*, lorsque le Conseil européen d'octobre 2011 a été interrompu ;
- L'hypothèse d'une confrontation entre deux parlements nationaux ne peut pas être exclue ;
- De nouvelles institutions - composées des députés européens et nationaux - risquent d'être des « *usines à gaz* » (p. 121) ; en effet l'article 13 du traité budgétaire (TSCG) pose des questions quant au but et à la composition de cette « conférence » de 12, 17 ou bien 25 pays (p. 189-190).

Afin de remédier au problème du contrôle parlementaire, les auteurs proposent la création d'**un Parlement de la zone euro, à l'intérieur du Parlement européen**, une idée qui « *permettrait de préserver l'unité des vingt-sept, de répondre aux exigences des dix-sept, sans exclure personne ni entraîner de dépenses inutiles* » (p. 199-200). Les députés des États membres qui n'ont pas l'euro seraient

observateurs et en session plénière, le Parlement connaîtrait « *deux formations 'gigognes', emboîtées l'une dans l'autre* » (p. 200). Selon eux, « *[l]e même type de raisonnement pourrait être appliqué [...] au collège des commissaires* » (p. 200).

Via leur propre expérience, S. Goulard et M. Monti témoignent également de **l'influence du Parlement européen**, mais estiment que « *comme sous l'Ancien Régime, les Européens subissent, lors des scrutins électoraux et référendaires, une distinction tirée de la naissance ; ils ne votent pas 'par tête' ('un homme, une voix') mais par ordre, enfermés dans leur nation d'origine, natio et natus ayant du reste la même racine étymologique* » (p. 54).

Finalement, les auteurs recommandent de prévoir des **modalités de révision des traités**. Cela concerne tout d'abord le processus de ratification, afin de contourner « *le verrou de l'unanimité* » (p. 233). De plus, un processus de révision des traités serait envisageable pour « *remettre la compétitivité au service de la lutte contre les inégalités* » et pour « *faire émerger la démocratie par-delà les frontières* » (p. 235).

#### Conclusion

Sylvie Goulard et Mario Monti constatent que « ***l'Europe n'est toujours pas tirée d'affaire*** » (p. 15) et que « *l'avenir est ouvert* » (p. 15). Dans ce livre intitulé *De la démocratie en Europe*, ils essaient de « *voir plus loin* », comme le suggère le sous-titre.

**Leurs propositions**, qui visent à améliorer le travail du Conseil européen, à aller plus loin sur la voie de « *repenser l'Union économique et monétaire* », à mieux gérer la différenciation, et à mettre en place un contrôle parlementaire qui ne se fera pas par les parlements nationaux, **vont au-delà du consensus actuel**. Les deux auteurs prennent position dans le débat européen qui émerge et ils abordent **les grandes questions qui se posent pour l'Union européenne dans les années à venir**.

Les quatre sujets transversaux qui ont été choisis pour cette synthèse laissent de côté le **cadre philosophique** de cet ouvrage qui fait, entre autres, référence à Alexis de Tocqueville, Jürgen Habermas et Pierre Rosanvallon. C'est la relecture de Tocqueville qui conduit S. Goulard et M. Monti à souhaiter pour

l'Union européenne une démocratie *par le peuple*, avec un choix des dirigeants de l'Europe par les citoyens, et une démocratie *pour le peuple*, au service du bien-être de tous, et à estimer que « **[l]'essentiel, c'est que la démocratie ne soit plus sacrifiée** » (p. 22).



Sylvie Goulard et Mario Monti, *De la démocratie en Europe*. Voir plus loin, Paris : Flammarion, 2012.

1. Les opinions exprimées dans l'ouvrage ne sont pas forcément celles de *Notre Europe - Institut Jacques Delors*.
2. Voir section 4 de cette synthèse.

Sur le même thème...

QUELLES INSTITUTIONS POUR LA ZONE EURO ?

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

DES RÈGLES, MAIS SURTOUT UNE VISION

Jacques Delors, *Tribune, Notre Europe*, septembre 2012

SAUT FÉDÉRAL OU UNIONS POLITIQUES ?

Yves Bertoncini, *Tribune - Le Mot, Notre Europe*, juin 2012

POUR UNE FÉDÉRATION EUROPÉENNE D'ÉTATS-NATIONS : LA VISION DE JACQUES DELORS REVISITÉE (ouvrage de Gaëtan Ricard-Nihoul)

Yves Bertoncini, *Synthèse, Notre Europe*, avril 2012

LA DÉMOCRATIE EUROPÉENNE : CIRQUE OU RÉALITÉ ?

Yves Bertoncini et Valentin Kreilinger, *Synthèse, Notre Europe*, mars 2012

L'AVENIR DE L'EUROPE : VERS UNE EUROPE À DEUX VITESSES ? (ouvrage de Jean-Claude Piriš)

Valentin Kreilinger, *Synthèse, Notre Europe*, janvier 2012

UE, UNE LÉGITIMITÉ ENCORE EN DEVENIR

Yves Bertoncini, *Tribune, Notre Europe*, novembre 2011

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 • Version originale • © *Notre Europe - Institut Jacques Delors*