

SYNTHÈSE

QUELLES PERSPECTIVES POUR L'UEM ?

Par Jérôme GERMAIN

Faculté de droit de Metz

IRENEE

Université de Lorraine

Pour rendre possible la monnaie unique, l'Union économique et monétaire (UEM), comme nous le rappelle M. GRÉGOIRE, n'a fédéralisé que la politique monétaire, qu'elle confie à la Banque centrale européenne. La politique économique n'est soumise qu'à une simple coordination peu contraignante entre les États membres. La politique budgétaire, quant à elle, demeure aussi nationale puisqu'elle est seulement encadrée par la discipline budgétaire européenne. La surveillance par la Commission européenne du respect des critères de Maastricht ainsi que la sanction de leur violation par le Conseil sont certes devenues plus rigoureuses depuis la crise de l'euro. À cette occasion, l'influence ordolibérale a relayé l'influence néo-libérale lors des dernières réformes de la procédure pour déficit excessif. Cependant, et Mme MONGOUACHON le montre clairement, la pratique témoigne que le Pacte de stabilité et de croissance peut être interprétée avec souplesse et que la sanction des déficits excessifs reste politique : elle n'est ni juridictionnelle, ni automatique puisque, malgré tout, toujours décidée par le Conseil. La discipline budgétaire européenne se distingue toutefois de la discipline budgétaire britannique telle que décrite par M. GUIGUE. Fidèle à leur légendaire pragmatisme, nos amis d'outre-Manche ne renoncent ni à la souplesse, ni au caractère politique (plutôt que juridique) de la discipline budgétaire afin de ne priver la majorité au pouvoir d'aucune option. Même si elle est loin de tout automatisme, la discipline budgétaire européenne est donc tout de même plus contraignante qu'au Royaume-Uni, ne serait-ce qu'à travers les pressions de la Commission et les obligations de justifications qui pèsent sur les gouvernements nationaux en ce domaine. Toutefois, comme nous l'explique pertinemment le Professeur BAUDU, les Parlements nationaux de la zone euro conservent leur compétence budgétaire, qu'ils exercent au nom de leurs électeurs, comme le veut la nature démocratique de nos régimes politiques. La Cour constitutionnelle allemande protège d'ailleurs particulièrement les pouvoirs budgétaires du *Bundestag*. Le Professeur HELLERMANN nous précise ainsi que non seulement le juge de Karlsruhe empêche

toute communautarisation des dettes publiques entre les États membres mais en plus il interdit au Parlement allemand de prêter à fonds perdus à ses partenaires européens. La zone euro n'est pour la Cour constitutionnelle fédérale qu'une Union de stabilité. Elle ne pourrait devenir une Union de transfert que sur la base d'une révision constitutionnelle explicite de la Loi fondamentale. Non seulement la mutualisation des dettes des États est inconstitutionnelle mais le juge constitutionnel ne permettrait pas aux députés allemands de renoncer à leur pouvoir en ce domaine. Il les oblige même à fixer des plafonds que le gouvernement fédéral ne peut dépasser sans autorisation parlementaire préalable lorsque les États membres s'accordent sur des fonds communs, comme le Mécanisme européen de stabilité par exemple.

L'UEM demeure donc un compromis entre différentes conceptions possibles dont la ligne politique demeure ouverte. Cependant, ce compromis n'est pas stable. Les partisans de chacune des tendances représentées s'inquiètent de l'influence potentielle des autres tendances sur la politique de l'UEM en cas de nouvelle crise économique ou financière. Les partisans de l'interventionnisme et de l'investissement craignent les ravages sociaux et politiques pour nos économies et nos démocraties en cas de nouvelles cures d'austérité procyclique pour lutter contre les déficits lors de la prochaine récession. Les partisans du libéralisme et de l'orthodoxie redoutent que l'absence de règles et de sanctions développe l'aléa moral et décourage les politiques vertueuses tout en récompensant les gestions laxistes dans les États les plus endettés. On pourrait alors considérer que l'UEM, à l'instar des constitutions nationales, demeure neutre en matière de politique budgétaire et renonce à toute gouvernance prédéterminée. Cette neutralité axiologique de l'UEM ne serait pas synonyme de politisation de la zone euro. La gouvernance actuelle favorise en effet un certain type de politique plutôt libéral. Le renoncement à une politique prédéterminée permettrait de remplacer la gouvernance actuelle par un gouvernement plus autonome face aux règles *a priori* et plus en phase avec ses électeurs.

Cette perspective pour l'UEM n'a néanmoins rien d'évidente puisqu'elle ouvre un nouveau débat. Certains voient dans l'UEM le levier pour renforcer et approfondir le fédéralisme européen à travers une Union budgétaire, servant de nouveau départ à l'unification du vieux continent. C'est la thèse des défenseurs d'un gouvernement économique mené par un ministre européen des Finances gérant un budget de la zone euro sous le contrôle d'un Parlement de la monnaie unique. Ce budget est en principe destiné à relancer la zone euro en cas de ralentissement économique ou bien à financer des investissements pour rapprocher la compétitivité entre les régions européennes. Comme le fait justement remarquer Mme FROMONT, une telle politique de réduction des inégalités et d'harmonisation des développements entre les États membres semble non seulement consubstantielle au modèle social européen mais aussi inhérente à l'adhésion des peuples aux principes démocratiques. L'Union bancaire, présentée par M. CHARPENTIER, représente aussi une avancée, même modeste, en direction de ce type de fédéralisme européen. En revanche, il n'est pas encore sûr, d'après le Professeur MARTUCCI, que la réforme du Mécanisme européen de stabilité aille dans le même sens. Ces ambiguïtés montrent la pertinence des analyses de M. HUSER sur le fédéralisme en Europe. D'autres gouvernements nationaux ou partis politiques considèrent en effet que

cette évolution signerait la fin des nations et serait de toute façon rejetée par les peuples européens. Le transfert de la politique budgétaire au niveau supranational correspondrait à la fondation d'une souveraineté européenne encore inconnue en droit positif. Ces blocages plaident sans doute pour remettre résolument à l'ordre du jour l'idée d'une Europe à cercles concentriques. Un aiguillon avancé d'États membres pourrait ouvrir le chemin aux autres États qui ont besoin de plus de temps. Si certaines opinions publiques semblent en effet profondément anti-fédéralistes, d'autres ne sont que temporairement éloignées par leur gouvernement actuel de l'adhésion à l'approfondissement européen. La création de coopérations renforcées apparaît alors d'autant plus légitime que le souverainisme de certains pays ne peut pas durablement compromettre les opportunités de prospérité économique et d'indépendance géopolitique que promet l'union toujours plus étroite entre les États membres les plus fédéralistes.