

Comment contenir le déferlement de la vague populiste qui risque de balayer nos démocraties ? Comment prévenir l'éclatement de l'Union européenne ? Pour en finir avec des politiques économiques disqualifiées, mettre l'austérité en minorité et lutter contre les inégalités, il est urgent de démocratiser le gouvernement de la zone euro.

Rédigé par une équipe pluridisciplinaire de juristes, politistes et économistes, repris par Benoit Hamon, le projet de traité, ici présenté et commenté, institue une Assemblée parlementaire de la zone euro permettant de promouvoir la justice fiscale et sociale. Le traité peut être adopté en l'état par les pays qui s'y rallieront. Le texte est précédé d'une introduction qui expose sa mise en œuvre de façon pédagogique. L'objectif est que chaque citoyen s'empare du débat européen et que les différentes forces sociales et politiques contribuent à améliorer ce projet et à nous sortir de la sinistrose ambiante.

Stéphanie Hennette, professeure de droit public à l'Université Paris Nanterre, **Thomas Piketty**, directeur d'études à l'EHESS, professeur à l'École d'économie de Paris/Paris School of Economics, **Guillaume Sacriste**, maître de conférences en science politique à l'Université Paris I (Panthéon-Sorbonne), **Antoine Vauchez**, directeur de recherche au CNRS, Centre européen de sociologie et science politique.



www.seuil.com

ISBN 978.2.02.137275.5

Imprimé en France 04.17

7,50 €

SEUIL

SEUIL

POUR UN TRAITÉ DE DÉMOCRATISATION DE L'EUROPE

STÉPHANIE HENNETTE
THOMAS PIKETTY
GUILLAUME SACRISTE
ANTOINE VAUCHEZ

Pour un traité de démocratisation de l'Europe

Stéphanie Henneke, Thomas Piketty,
Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez

Pour un traité de démocratisation de l'Europe

ÉDITIONS DU SEUIL

ISBN 978-2-02-137275-5

© Éditions du Seuil, mars 2017

Le Code de la propriété intellectuelle interdit les copies ou reproductions destinées à une utilisation collective. Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L.355-2 et suivants du Code de propriété intellectuelle.

www.seuil.com

Pour un traité de démocratisation de la zone euro (T-Dem)

En dix ans de crise économique et financière, un nouveau centre de pouvoir a pris forme en Europe : le « gouvernement de la zone euro ». Le nom dit pourtant mal la chose, tant on peine à identifier l'« institution » démocratiquement responsable qui conduit aujourd'hui les politiques économiques européennes. La cible est en effet à la fois floue et mouvante. Née sous le signe de l'informalité et de l'opacité, l'institution centrale de ce gouvernement, l'Eurogroupe*¹ des ministres des Finances de la zone euro, fonctionne hors des traités européens et n'a donc aucun compte à rendre au Parlement européen, ni *a fortiori* aux parlements nationaux.

1. Les mots suivis d'une astérisque renvoient au glossaire placé en fin d'ouvrage.

Pis, les institutions – de la BCE (Banque centrale européenne) à la Commission en passant par l'Eurogroupe et les Sommets de la zone euro* qui forment l'ossature de ce gouvernement – fonctionnent selon des combinatoires qui changent à chaque politique, selon que l'on parle des « Mémoires » de la troïka, des « mesures correctives » demandées aux États dans le cadre du Semestre européen*, des mécanismes de résolution des crises des banques de l'Union bancaire, etc.

Pourtant, si dispersées soient-elles, ces différentes politiques sont bel et bien « gouvernées » car un noyau dur s'est formé par l'union sans cesse plus étroite des bureaucraties économiques et financières nationales et européennes – directions du Trésor française et allemande, directoire de la BCE, hauts fonctionnaires économiques de la Commission européenne, etc. Dans l'état actuel des choses, c'est bien là que se « gouverne » la zone euro et que s'exerce le travail proprement politique de coordination, de médiation et d'arbitrage entre les différents intérêts économiques en présence. En renonçant en 2012 à réformer le TSCG* (traité sur la stabilité et la gouvernance) qui constitue une des pierres angulaires de ce gouvernement de

la zone euro, François Hollande aura contribué à consolider ce nouveau bloc de pouvoir. Depuis lors, ce pôle exécutif européen n'a pas cessé de se voir attribuer de nouvelles compétences. En l'espace d'une décennie, son champ d'intervention est devenu considérable et touche désormais aux politiques de « consolidation budgétaire » (ou d'austérité), à la coordination poussée des politiques économiques des États (*Six-Pack* + *Two-Pack**), à la mise en place des plans de redressement des États en difficulté financière (Mémorandums + troïka), à la supervision de toutes les banques privées, etc.

Tout à la fois puissant et insaisissable, le gouvernement de la zone euro s'est développé en fait dans l'angle mort des contrôles politiques, dans une sorte de trou noir démocratique. Qui contrôle, en effet, l'écriture des Mémorandums qui imposent des réformes structurelles considérables en échange de l'aide financière du Mécanisme européen de stabilité* ? Qui suit l'activité exécutive des institutions qui composent la troïka ? Qui évalue les décisions prises au sein du Conseil européen des chefs d'État de la zone euro ? Qui sait ce qui se négocie au cœur des deux comités centraux de l'Eurogroupe que sont le comité de politique économique et le comité

économique et financier* ? Ni les parlements nationaux, qui ne contrôlent dans le meilleur des cas que leur propre gouvernement, ni le Parlement européen, qui a été soigneusement placé à la marge du gouvernement de la zone euro. Opaque et fonctionnant en vase clos, ce gouvernement de la zone euro a en somme bien mérité les critiques qui se concentrent sur lui, à commencer par celles de Jürgen Habermas qui n'hésite pas à parler à son propos d'« autocratie post-démocratique » !

Or ce déni démocratique n'est pas qu'une question de principe, ni qu'un enjeu d'équilibre des pouvoirs, loin s'en faut. Il a des effets bien réels sur la teneur même des politiques économiques conduites dans la zone euro. Il mène à une forme de surdité aux lanceurs d'alerte et autres voix dissonantes – comme on le voit aujourd'hui encore, face au chœur pratiquement unanime des économistes qui soulignent le caractère inéluctable de la renégociation de la dette grecque. Il favorise aussi une grande insensibilité aux signaux politiques pourtant lourds qu'envoient désormais les votes nationaux, qui ne cessent de pointer la montée d'un populisme d'extrême droite. Sur le fond, cette structure de pouvoir conduit à surestimer les enjeux liés à la stabilité financière

et à la « confiance des marchés », et à sous-estimer les thèmes qui sont les plus susceptibles d'intéresser directement le plus grand nombre, à l'image des politiques de l'emploi, de la croissance, de la convergence fiscale, de la cohésion sociale et de la solidarité, etc.

Il y a donc urgence à rehausser la garde démocratique et à replacer la démocratie représentative au cœur des politiques économiques européennes. Il est grand temps de sortir de l'opacité et de l'irresponsabilité politiques dans lesquelles évolue ce nouveau pouvoir européen en introduisant en son cœur une institution démocratiquement élue. Seule une Assemblée parlementaire dispose en effet de la légitimité nécessaire pour rappeler ce gouvernement de la zone euro à ses responsabilités. Certains diront qu'il suffit pour cela de renforcer le Parlement européen, mais les choses ne sont pas (plus) si simples. Car, le gouvernement de la zone euro n'est pas une Europe comme les autres : il ne s'agit plus simplement d'organiser un grand marché, il s'agit désormais de coordonner les politiques économiques, d'harmoniser les fiscalités et de faire converger les politiques budgétaires des États, bref d'entrer au cœur des pactes sociaux des États membres. Difficile dès lors de ne pas associer

très directement les parlements nationaux – sauf à accepter de les dépouiller progressivement de l'essentiel de leurs prérogatives constitutionnelles et de faire tourner à vide les institutions de la démocratie nationale. En prise directe avec la vie politique des États membres, eux seuls disposent de la légitimité nécessaire pour démocratiser le puissant réseau bureaucratique intergouvernemental qui s'est constitué depuis dix ans.

Encore faut-il que cette assemblée ait les moyens de contrecarrer l'emprise de cette structure gouvernante dont on sait qu'elle ne tient pas simplement aux compétences institutionnelles qu'elle a accumulées au fil de la décennie, mais aussi et peut-être surtout à la capacité à définir, par l'expertise, l'espace des possibles politiques. Pour éviter un Parlement croupion qui soit placé devant le fait accompli ou qui se contente d'être une chambre d'enregistrement de diagnostics posés et de décisions prises ailleurs, il faut donner à cette Assemblée la capacité de pleinement participer au pilotage de la zone euro. Cela suppose qu'elle puisse peser effectivement sur l'agenda politique : en coproduisant l'ordre du jour des Sommets de la zone euro et le programme semestriel de travail de l'Eurogroupe,

mais aussi en disposant de cette capacité d'initiative des lois qui fait tant défaut à un Parlement européen qui ne peut choisir ses terrains de bataille. Cela suppose aussi de placer l'Assemblée à chacun des nœuds décisionnels de ce gouvernement de la zone euro, qu'il s'agisse du Semestre européen (« recommandations par pays », « examen annuel de la croissance », etc.), de la conditionnalité financière des Mémoires, du choix des principaux dirigeants de la zone euro, etc. Cela passe enfin par la construction d'une capacité d'expertise autonome et pluraliste, ainsi que d'une compétence d'enquête à l'égard de toutes les institutions qui composent ce gouvernement.

Bien sûr, il n'y a pas de panacée institutionnelle. Aucune réforme des institutions, si réfléchie soit-elle, n'a jamais à elle seule changé le cours des choses. Chacun sait qu'il ne suffira pas de créer un nouvel organe pour transformer la donne politique. On ne fera sans doute pas l'économie d'une remise à plat de l'ensemble du « projet européen ». Mais, sur ce chemin qui risque d'être encore long, la création de l'Assemblée de la zone euro fait figure de nom de code d'un combat politique et culturel plus large pour démocratiser le « projet européen » et

réorienter le sens des politiques conduites en son nom. Comme on le montre dans le traité de démocratisation de la zone euro (T-Dem), il est possible d'agir vite sans passer par une très improbable révision générale des traités européens à 27, et d'ouvrir des brèches démocratiques à l'intérieur même du bloc exécutif européen. À charge pour le contre-pouvoir populaire des partis et des mouvements sociaux de s'en saisir pour réouvrir les tranchées de la politique européenne et nous arracher ainsi à l'alternative délétère entre un repli national impuissant et le *statu quo* des politiques économiques bruxelloises.

Sur la faisabilité juridique
d'un traité de démocratisation
de la gouvernance de la zone euro

Les États ayant l'euro pour monnaie peuvent-ils, sans méconnaître les obligations qui sont les leurs du fait de leur appartenance à l'Union européenne (respect des traités européens, des compétences attribuées à l'Union et du principe de coopération loyale), conclure, en marge de l'Union, un traité international qui détermine les procédures démocratiques applicables à la gouvernance de la zone euro ?

Cette question peut, sans aucun doute, recevoir une réponse positive et ce, pour au moins trois séries de raisons :

1. Le raisonnement déployé par la Cour de justice de l'Union européenne en 2012 pour juger que l'acceptation par un État membre du traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES) ne contrevient pas aux

- obligations résultant, pour ce pays, des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne, est transposable à la question de la faisabilité d'un traité de démocratisation de la zone euro;
2. La proposition de réforme qui consiste à faire de l'Assemblée parlementaire de la zone euro une institution de la « gouvernance de la zone euro » ne porte pas atteinte au fonctionnement des institutions de l'Union auxquelles elle n'enlève aucune compétence. En réalité, parce qu'elles impliquent les institutions de l'Union, ces procédures nouvelles définies par le T-Dem sont un gage du respect des principes sur lesquels le droit de l'Union est fondé;
 3. Enfin, il n'existe pas d'autre voie juridique, notamment dans le cadre des traités relatifs à l'Union européenne, permettant d'atteindre le même résultat.

Ces trois points sont développés ci-dessous.

1) Dans l'affaire *Pringle* jugée en 2012, la Cour de justice a été directement confrontée à une question

très proche de celle qui nous occupe : un traité international (à l'époque, le traité MES) peut-il être valablement conclu par les États de l'Union européenne sans qu'ils méconnaissent les obligations qu'ils ont contractées vis-à-vis de cette dernière ? Elle a répondu positivement, en développant le raisonnement suivant, qu'on se propose de prolonger à propos du T-Dem (CJUE, 27 novembre 2012, *Thomas Pringle c. Govt de l'Irlande*, C-370/12).

Dans son arrêt *Pringle*, la Cour établit d'abord que le traité MES n'altère pas la compétence exclusive de l'Union en matière de politique monétaire. L'article 3 § 1c TFUE* dispose en effet que l'Union exerce une compétence exclusive dans le domaine de la politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'euro. Pour autant, comme l'explique clairement la Cour (§ 53 et 54 de l'arrêt), le TFUE ne contient pas de définition de la politique monétaire et se réfère essentiellement aux objectifs de cette dernière – lesquels s'expriment principalement, en vertu des articles 127 § 1 et 282 § 2, dans un but de « maintien de la stabilité des prix ».

À ce titre, la Cour a notamment validé le principe de l'institution, par le biais d'un traité conclu entre les États membres de la zone euro, d'un « Mécanisme

européen de stabilité», en insistant sur le fait que, quand bien même l'instauration d'un tel mécanisme pourrait indirectement avoir des répercussions sur la stabilité de l'euro, il ne s'agirait pas pour autant de «politique monétaire» au sens de l'article 3 § 1c du TFUE. La Cour ajoutait que la compétence de l'Union en matière économique étant essentiellement une compétence de coordination, l'instauration par les États d'un mécanisme de stabilité ne portait pas davantage atteinte à celle-ci. C'est d'ailleurs dans cette optique que, en mars 2012, un second traité, le TSCG, était signé, lui aussi en marge des traités relatifs à l'Union européenne, imposant notamment une règle d'or budgétaire à l'application de laquelle sont associées la Commission et la Cour de justice. Tout laisse à penser que la Cour de justice, si elle avait été saisie sur ce point, aurait pu valider un tel «pacte budgétaire» dont elle aurait pu juger, à l'instar de ce qu'elle a déterminé à propos du MES, qu'il n'altérerait pas le fonctionnement ni les compétences de l'Union.

Dès lors, ce premier argument de la Cour sur la compatibilité entre un traité conclu au sein de la zone euro (traité MES) et la répartition des compétences entre Union et États membres telle que déterminée

par les traités relatifs à l'Union européenne nous paraît pouvoir être repris *a fortiori* à propos du T-Dem. En effet, si la compatibilité du traité MES avec les traités européens repose (au moins pour partie) sur le fait que le MES n'a pas pour objectif de maintenir la stabilité des prix, mais vise à satisfaire les besoins de financement des membres du MES (les États membres dont la monnaie est l'euro), on peut considérer *a fortiori* que le T-Dem, qui matériellement n'affecte aucune compétence exclusive et concerne seulement des compétences partagées (coordination économique), et dont la portée est avant tout institutionnelle (améliorer les standards démocratiques de la zone euro), ne méconnaît pas les obligations contractées par les États membres de l'Union européenne.

La Cour établit ensuite que, puisque le traité MES n'altère pas la compétence exclusive de l'Union en matière de politique monétaire, les États peuvent choisir de conclure, par voie de traité international, des mécanismes de stabilité gouvernant la zone euro sans porter atteinte aux compétences de l'UE. Transposé au T-Dem, ce raisonnement peut être prolongé de la manière suivante : dès lors que les parties contractantes au traité MES ont

pu valablement créer, pour assurer la gouvernance économique de la zone euro, l'institution dénommée « Mécanisme européen de stabilité » dans le but de renforcer l'UEM, elles sont nécessairement fondées à créer une Assemblée parlementaire de la zone euro pour améliorer les procédures gouvernant le fonctionnement de ladite zone. Si le premier de ces traités n'affecte ou ne remet en cause aucune compétence de l'Union, il est nécessairement possible qu'il en aille de même du second – dont le volet substantiel est nettement moins important. Les États signataires du T-Dem sont compétents pour conclure un tel traité qui ne porte pas atteinte à la compétence exclusive de l'Union européenne en matière de politique monétaire.

En somme, la conclusion et la ratification par les États dont la monnaie est l'euro d'un T-Dem assurant le caractère démocratiquement responsable des institutions qui conduisent la gouvernance de la zone euro n'empêchent pas l'Union d'exercer ses propres compétences dans la défense de l'intérêt commun.

2) Les procédures permettant de faire de l'Assemblée parlementaire de la zone euro une institution

de la gouvernance de la zone euro ne portent pas atteinte au fonctionnement des institutions de l'Union, auxquelles elles n'enlèvent aucune compétence. En réalité, parce qu'elles impliquent les institutions de l'Union, ces procédures nouvelles définies par le T-Dem sont un gage du respect des principes sur lesquels le droit de l'Union est fondé.

Dès lors qu'aucune disposition des traités relatifs à l'Union européenne ne confère de compétence exclusive à l'Union pour ce qui est de la politique économique interne à la zone euro, les États membres sont habilités à agir dans ce domaine. C'est d'ailleurs sur ce fondement qu'ils ont adopté successivement, en marge de l'Union européenne, les traités MES et TSCG. Dans cette perspective, le T-Dem institue une Assemblée parlementaire de la zone euro et détermine les procédures de collaboration de l'Assemblée avec les autres institutions compétentes à cette échelle (notamment, les Sommets de la zone euro – Conseil des chefs d'État – et l'Eurogroupe (Conseil des ministres de la zone euro). Ce faisant, le T-Dem ne bouscule en rien l'équilibre institutionnel de l'Union européenne, car son rayon d'action n'est pas celui de l'Union européenne mais celui de la zone euro ; et ce qui affecte la seconde

n'altère pas la première. Cela résulte également de la jurisprudence de la Cour, qui a clairement jugé que le MES n'est pas une institution de l'Union et qu'un recours formé contre une déclaration de l'Eurogroupe relative à une aide accordée dans le cadre du MES est irrecevable (CJUE, 20 septembre 2015, *Konstantinos Mallis c. Commission et BCE*, C-105 / 15 et C-109 / 15).

Le T-Dem détermine également des procédures de collaboration de l'Assemblée parlementaire de la zone euro avec certaines institutions de l'Union européenne (Parlement européen et Banque centrale européenne, notamment). Mais là encore, il le fait en s'inscrivant dans le sillage de ce qui a été jugé valable par la Cour de justice qui, toujours dans l'arrêt *Pringle*, précise bien que « les États membres sont, dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Union, en droit de confier, en dehors du cadre de l'Union, des missions aux institutions européennes » (§ 158). C'est donc sans affecter ni altérer les missions des institutions de l'Union (comp. § 161 de l'arrêt *Pringle*), et donc en assurant et permettant ainsi sa propre compatibilité avec les traités relatifs à l'Union européenne, qu'intervient le T-Dem.

3) Enfin, le cadre institutionnel existant ne permettrait pas d'assurer un résultat équivalent.

En l'état, les dispositions des traités relatifs à l'Union européenne (TUE* et TFUE) ne confèrent pas de compétence spécifique à l'Union pour établir un mécanisme de contrôle démocratique tel que celui envisagé par le T-Dem ; en ce sens, le cadre des traités relatifs à l'Union européenne est impropre à la réalisation des objectifs qu'il poursuit. En effet, dès lors que l'objectif est de créer, via l'Assemblée parlementaire de la zone euro, une institution chargée, en lien avec la réunion des chefs d'État et de gouvernement dont la monnaie est l'euro (Sommet de la zone euro), ou en lien avec la réunion du Conseil des ministres de l'Économie et des Finances des États dont la monnaie est l'euro (« Eurogroupe »), de la gouvernance de la zone euro, le T-Dem ne vise ni à compléter ni, *a fortiori*, à remettre en cause le cadre institutionnel de l'Union européenne. C'est sur un autre terrain qu'il se situe, en complétant le cadre fixé par le traité TSCG pour la gouvernance de la zone euro (titre V du TSCG). De ce fait, les traités relatifs à l'Union européenne ne fournissent pas de base juridique appropriée pour ce faire.

Quant à l'article 13 du TSCG qui définit le rôle du Parlement européen et des parlements nationaux des parties contractantes « dans l'organisation et la promotion d'une conférence [...] afin de débattre des politiques budgétaires et d'autres questions régies par le présent traité », il ne peut faire figure de fondement suffisant pour constituer une institution exerçant le pouvoir législatif et de contrôle politique dans le cadre de la gouvernance de la zone euro.

Enfin, s'il est vrai que le cadre juridique de l'Union européenne envisage des « coopérations renforcées » qui permettent à un groupe d'États d'aller de l'avant dans des domaines d'action déterminés, ce cadre se prêterait mal au projet qui sous-tend le présent T-Dem. Eu égard, en effet, aux domaines d'intervention considérés au sein de la zone euro (politique économique, fiscale, sociale), on voit mal comment il serait possible que s'y déploie une logique de coopération renforcée qui, nécessairement, aboutirait ici à dépouiller les parlements nationaux des compétences qui leur sont constitutionnellement reconnues.

* * *

Le droit est-il un sport de combat ? Il n'est peut-être pas nécessaire de trancher définitivement la question pour se permettre d'emprunter à l'aïkido un principe essentiel à l'heure d'expliquer la démarche au principe du présent traité de démocratisation de la zone euro (T-Dem) : il faut s'appuyer sur la force de l'adversaire.

L'adversaire, ici, est multiple : «MES», «TSGC», «*Six-Pack*», «*Two-Pack*»..., en bref, et sans développer une série d'acronymes déjà évoquée plus haut, c'est tout un système de gouvernance de la zone euro qui a émergé au travers des réponses politiques et institutionnelles trouvées dans l'urgence à la crise des dettes souveraines. On le nomme «adversaire» car cet empilement de mesures a fait naître une structure de pouvoir informelle et opaque qui a contribué à consolider dans l'Union une politique économique d'austérité – au moment même où, ailleurs, comme par exemple outre-Atlantique, elle était abandonnée. À cet adversaire, on reconnaît pourtant une force, parce que ces réponses à la crise de la zone euro ont fait voir un ensemble de possibilités existant à la marge de l'édifice des traités européens que beaucoup estimaient intouchables.

On peut le regretter : le cadre institutionnel des traités européens, patiemment construit au fil de six décennies d'intégration européenne, offre effectivement un certain nombre de garanties (transparence, pluralisme politique, droits fondamentaux). Mais force est de constater que, dix ans après la naissance dans la douleur du dernier traité européen (le traité de Lisbonne signé en 2007), et alors qu'on voit émerger la figure de « démocraties illibérales » au cœur même de l'Union (Hongrie, Pologne), personne n'envisage plus aujourd'hui la possibilité de réouvrir le chantier herculéen d'une révision des traités européens à 27.

Le T-Dem explore une autre voie et propose une perspective concrète de changement politique rapide. Car si les traités MES et TSCG ont pu émerger à la marge des traités européens dans un contexte d'urgence économique et financière (et même être, en quelque sorte, « validés » par la Cour de justice de l'Union européenne, voir *infra*), on doit pouvoir aujourd'hui agir de même pour faire face à l'urgence démocratique européenne ! On propose en somme d'emprunter ce même sillon (celui d'un traité international, adopté, non dans le cadre de l'Union européenne elle-même mais dans celui,

parallèle, de la zone euro), pour atteindre des finalités bien différentes – en l'occurrence, la démocratisation de la gouvernance de la zone euro. Il s'agit encore de procéder de cette manière pour inscrire des institutions dont l'existence comme les compétences ont été consacrées dans une certaine informalité (Sommet de la zone euro, Eurogroupe...) afin de les rendre comptables et responsables.

Le T-Dem s'inscrit en somme dans le sillage des traités MES et TSCG, mais dans le but d'en corriger la logique et d'en démocratiser les termes. Ce faisant, il exprime l'idée que le « marbre » des traités n'a pas nécessairement la dureté qu'on lui attribue souvent un peu paresseusement – pour peu qu'il existe une volonté politique de réorienter le projet européen. Mais le T-Dem est aussi, indissociablement, une proposition de sérieux : on n'honorera pas l'urgence démocratique à laquelle on fait face avec des discours de façade ou des évocations rituelles de la nécessaire « relance européenne ». L'institution d'une Assemblée parlementaire de la zone euro – cœur de la proposition du T-Dem visant à consacrer la présence de forces démocratiques européennes au centre de la gouvernance de la zone euro – n'a de sens que si elle dispose d'authentiques

pouvoirs – pouvoir législatif, pouvoir de contrôle... Les éléments détaillés plus haut se présentent donc comme l'explicitation des raisonnements et des choix juridiques qui sous-tendent le T-Dem et rassemblent les principaux arguments venant à l'appui de la thèse de la faisabilité d'un traité de démocratisation de la zone euro.

Ils ne résolvent pas bien sûr les problèmes juridiques multiples que rencontre sur son chemin tout réformateur européen, mais ils dessinent une stratégie et pointent les marges de manœuvre nécessaires au changement politique.

À quoi pourrait ressembler
l'Assemblée de la zone euro ?

Concrètement, quelles seraient la composition et l'orientation politique de l'Assemblée parlementaire de la zone euro instituée par le Traité de démocratisation ? On peut imaginer plusieurs scénarios, suivant que l'on envisage une Assemblée resserrée (autour de 100 membres) ou un Assemblée élargie (avec le maximum de 400 membres prévu dans le T-Dem, art.4).

Dans le cas d'une Assemblée resserrée, si l'on part de l'hypothèse de 100 membres issus des parlements nationaux, alors l'Allemagne déléguera 24 membres (car elle représente 24 % de la population de la zone euro), la France 20 membres, l'Italie 18 membres, l'Espagne 14 membres, et ainsi de suite. Afin de garantir au moins un siège à chaque État membre

(T-Dem, art. 4), il faut cinq sièges supplémentaires, d'où un total de 105 membres issus des parlements nationaux. En ajoutant 25 membres issus du Parlement européen, on aboutirait à un total de 130 membres, 105 issus des parlements nationaux (80 %) et 25 du Parlement européen (20 %) (T-Dem, art. 4). Cette Assemblée de petite taille aurait l'avantage de l'efficacité.

À l'inverse, une Assemblée élargie permettrait une meilleure prise en compte de la pluralité politique, en particulier pour les petits pays, qui pourraient obtenir un minimum de trois membres. On obtiendrait une Assemblée de 400 membres, dont 320 issus des parlements nationaux et 80 du Parlement européen (voir tableau 1).

Il est aussi possible de réfléchir à la composition politique que pourrait avoir cette Assemblée sur une échelle gauche-droite. La chose a bien sûr une part d'artificialité tant les camps « droite », « gauche » et « gauche radicale » qu'on a représentés dans le tableau 2 existent d'un pays à l'autre selon des frontières changeantes et peinent le plus souvent à exister comme tels dans les enceintes européennes.

**Tableau 1. Assemblée de la zone euro :
répartition des sièges entre pays**

	Population (millions)	Population (% zone euro)	Nombre de sièges dans l'Assemblée de la zone euro	
	<i>(Eurostat, estimations au 1^{er} janvier 2016)</i>		<i>Version 1 : Assemblée resserrée</i>	<i>Version 2 : Assemblée élargie</i>
Allemagne	82	24 %	24	72
France	67	20 %	20	60
Italie	61	18 %	18	54
Espagne	46	14 %	14	42
Pays-Bas	17	5 %	5	15
Belgique	11	3 %	3	9
Grèce	11	3 %	3	9
Portugal	10	3 %	3	9
Autriche	9	3 %	3	9
Finlande	5	2 %	2	6
Slovaquie	5	2 %	2	6
Irlande	5	1 %	1	6
Lituanie	3	1 %	1	5
Slovénie	2	1 %	1	3
Lettonie	2	1 %	1	3
Estonie	1	0 %	1	3
Chypre	1	0 %	1	3
Luxembourg	1	0 %	1	3
Malte	0	0 %	1	3
	340	100 %	105	320
Représentants du Parlement européen			25	80
Nombre total de membres de l'Assemblée			130	400

On fait pourtant le pari qu'en faisant voir ainsi des regroupements politiques et des majorités potentiels, on pointe les contours possibles d'une véritable politique transnationale. On touche ainsi du doigt ce qu'une socialisation parlementaire transnationale autour d'identités partisanes et de clivages politiques pourrait faire émerger, et la redéfinition des gauches et des droites nationales qui pourrait s'amorcer dans le cadre de cette Assemblée – surtout s'il s'avère qu'elle n'est pas une simple chambre d'enregistrement, mais qu'elle exerce des pouvoirs effectifs.

Quelle que soit la solution retenue, il faut toutefois souligner que la composition de l'Assemblée pencherait assez nettement à gauche, tout du moins dans l'état actuel des groupes politiques présents dans les différents parlements nationaux (mars 2017). Par exemple, dans l'hypothèse d'une Assemblée resserrée, les 105 membres issus des parlements nationaux se répartiraient en 44 membres issus de la droite et du centre-droit (CDU/CSU, LR, PP, etc.), 47 issus de la gauche et des écologistes (SPD, Grünen, PS, PD, PSOE, etc.), 9 issus de la gauche dite radicale (Die Linke, Podemos, Syriza, etc.), et 5 non classés (Mouvement 5 étoiles, etc.) (voir tableau 2). La

prise en compte des 25 membres issus du Parlement européen, en proportion des différents groupes, ne modifierait qu'à la marge cet équilibre¹.

Il faut également souligner que sur les questions de la politique budgétaire, de la relance de l'économie européenne, de la restructuration de la dette, etc., la position de la droite française, espagnole ou italienne est souvent assez sensiblement différente de celle de la droite allemande, qui ne compterait que 12 sièges (sur 105 membres issus des parlements nationaux) au sein de l'Assemblée de la zone euro.

Pour résumer : l'Assemblée de la zone euro n'est pas la panacée, notre proposition de traité peut et doit être améliorée et complétée, et nous ne prétendons nullement que les décisions qui seront prises par cette Assemblée seront toujours conformes à nos vœux ou permettront de résoudre comme par enchantement tous les problèmes de l'Europe. Mais il nous semble légitime de dire que cette Assemblée fournit

1. Les simulations détaillées et la totalité des données utilisées sont disponibles en ligne (voir <http://piketty.blog.lemonde.fr/2017/03/09/assemblee-de-la-zone-euro>).

**Tableau 2. Assemblée de la zone euro :
répartition des sièges entre groupes politiques
(membres issus des parlements nationaux)**

	Nombre de sièges dans l'Assemblée de la zone euro	Répartition des sièges au prorata des groupes politiques présents dans les parlements nationaux (plus forte moyenne) (février 2017)			
		<i>(Assemblée resserrée)</i>	<i>Droite (CDU, LR, PP, etc.)</i>	<i>Gauche (SPD, Grünen, PS, PD, PSOE, etc.)</i>	<i>Gauche radicale (Die Linke, Podemos, Syriza, etc.)</i>
Allemagne	24	12	10	2	0
France	20	9	11	0	0
Italie	18	3	12	0	3
Espagne	14	7	4	3	0
Pays-Bas	5	2	2	1	0
Belgique	3	2	1	0	0
Grèce	3	1	0	2	0
Portugal	3	1	1	1	0
Autriche	3	1	1	0	1
Finlande	2	1	0	0	1
Slovaquie	2	1	1	0	0
Irlande	1	1	0	0	0
Lituanie	1	0	1	0	0
Slovénie	1	0	1	0	0
Lettonie	1	0	1	0	0

POUR UN TRAITÉ DE DÉMOCRATISATION DE L'EUROPE

Estonie	1	1	0	0	0
Chypre	1	1	0	0	0
Lux.	1	1	0	0	0
Malte	1	0	1	0	0
Total	105	44	47	9	5

un cadre démocratique permettant de placer l'austérité en minorité, ou tout du moins de modifier très substantiellement les rapports de force actuels.

Dernier point: il n'est peut-être pas inutile de souligner que les résultats ne seraient guère différents si l'on répartissait les sièges en proportion du produit intérieur brut (PIB) des différents pays, et non de leur population. Un tel système électoral, qui reviendrait à appliquer une règle « un euro, une voix » entre pays (système d'ailleurs en vigueur pour les votes du Conseil des gouverneurs du MES ainsi qu'à la BCE pour les décisions qui concernent la restructuration de son capital), serait évidemment bien moins satisfaisant d'un point de vue démocratique, et à nos yeux totalement inacceptable (pourquoi ne pas l'appliquer également entre régions, entre individus?). Mais le fait est qu'il conduirait à des résultats peu différents pour la composition de l'Assemblée, tout simplement

parce que les PIB par habitant sont en vérité assez proches au sein de la zone euro. Concrètement, l'Allemagne représente 24 % de la population de la zone, contre 51 % pour la France, l'Italie et l'Espagne, et 25 % pour les autres pays. En proportion du PIB, la répartition est de 28 % pour l'Allemagne, 48 % pour la France, l'Italie et l'Espagne, et 24 % pour les autres pays¹. Autrement dit, si l'on appliquait cette clé de répartition, le nombre de sièges alloués à l'Allemagne augmenterait légèrement, mais l'équilibre politique ne serait affecté que très marginalement : par exemple la droite allemande aurait 14 sièges au lieu de 12 (sur 105 membres issus des parlements nationaux).

1. Voir note précédente pour les tableaux détaillées disponibles en ligne.

Que se passe-t-il
si nos partenaires refusent le traité ?

Abordons maintenant la question qui fâche : que se passe-t-il si certains de nos partenaires refusent toute discussion sur le Traité de démocratisation de la zone euro ? Prenons un cas d'école : que se passe-t-il si les responsables politiques allemands, de peur de se faire mettre en minorité dans une Assemblée démocratique de la zone euro, ferment la porte à toute négociation ? On peut apporter trois séries de réponses à cette question.

Premièrement, même dans l'hypothèse la plus sombre où certains de nos partenaires refuseraient toute discussion, il nous semble essentiel de poser sur la table une alternative possible. Jusqu'à présent, les responsables politiques français n'ont jamais proposé de véritable projet d'union parlementaire et politique

à leurs partenaires de la zone euro. La France se plaint régulièrement de Bruxelles, de l'Allemagne, du monde entier parfois, mais on ne l'a guère vue faire de proposition publique et précise permettant de mettre en place une Europe plus démocratique et plus sociale. Même dans l'hypothèse la plus sombre où ces propositions seraient rejetées purement et simplement par nos partenaires, cette étape de proposition et d'explicitation des désaccords nous semble essentielle d'un point de vue politique et historique. Si la France proposait publiquement la démocratie parlementaire à la zone euro et à l'Allemagne, sur une base un homme-une voix, et que l'Allemagne refusait obstinément toute discussion sur une telle proposition, alors il est probable qu'il résulterait de tout cela un climat de méfiance et d'exaspération qui finirait par avoir raison de la zone euro. Il est possible que d'autres votes, à d'autres élections en France ou ailleurs, conduiraient à de nouvelles sorties et à une explosion du projet européen. Mais même dans ce cas de figure extrêmement sombre, il nous semble essentiel qu'une alternative démocratique plausible ait d'abord été explicitement débattue.

Deuxièmement, ce scénario extrêmement pessimiste ne nous semble pas le plus réaliste, loin s'en faut. Nos partenaires, en particulier nos partenaires allemands, sont au moins aussi attachés que nous aux valeurs de la démocratie parlementaire, et sont souvent beaucoup plus avancés dans leurs réflexions sur l'union politique. Outre que le pouvoir politique pourrait fort bien changer de mains et basculer à gauche dans un proche avenir en Allemagne, il existe de très nombreux citoyens et responsables politiques allemands, y compris bien sûr à droite, qui accueilleraient très favorablement une proposition française d'union parlementaire de la zone euro. À tout le moins, il ne fait aucun doute qu'une négociation s'engagerait, et un compromis devrait être trouvé, dont personne ne peut préjuger ce qu'il sera. La pression des peuples et des opinions, notamment en Italie et en Espagne, pousse dans le sens de la démocratisation de l'Europe.

Troisièmement, le projet de T-Dem prévoit lui-même, dans ses conditions de ratification (art.20), une possible sortie de crise. Il suffit que 10 pays de la zone euro sur 19, représentant au moins 70 % de la population, ratifient le T-Dem pour qu'il entre

en vigueur. Dans l'absolu, il est possible d'envisager une entrée en vigueur sans l'un des grands pays, par exemple sans l'Allemagne. Cette voie ne semble pas la plus souhaitable, ni la plus probable, loin s'en faut. Mais il existe au moins un chemin permettant aux pays qui le souhaitent de montrer leur bonne volonté, en lançant un processus de ratification partielle, ce qui permettra d'accroître la pression sur des pays qui refuseraient toute discussion. L'enjeu aujourd'hui n'est pas de fixer des dates butoirs au-delà desquelles on se mettrait à jouer au Brexit. Il est de poser des actes concrets permettant de montrer qu'il existe un chemin démocratique permettant de sortir des contradictions dans lesquelles notre continent s'est enfermé.

Projet pour un Traité de démocratisation
de la gouvernance de la zone euro
(T-Dem)

Exposé des motifs

Pour faire face à la crise de la zone euro, les États membres ont échafaudé dans l'urgence un système de « gouvernance de la zone euro » qui, du traité sur la stabilité, la coopération et la gouvernance (dit TSCG) au traité créant le Mécanisme européen de stabilité (dit MES), en passant par le règlement sur l'Union bancaire et les paquets législatifs du *Six-Pack* et du *Two-Pack*, a contribué à consolider les politiques d'austérité au sein de l'Union économique et monétaire.

Le renforcement considérable des capacités exécutives des institutions européennes en matière économique s'est opéré sans que se développe un contrôle parlementaire équivalent. Le Parlement

européen est largement exclu de cette « gouvernance de la zone euro » ; de manière emblématique, tandis que le TSCG prévoit que « le président de la Banque centrale européenne est invité à participer aux réunions » des chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro (art. 12 § 1), il dispose que « le président du Parlement européen peut être invité à être entendu » (art. 12 § 5). Quant aux parlements nationaux, ils ne se sont vus accorder qu'un maigre pouvoir consultatif à l'article 13 du TSCG – lequel renvoie au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé aux traités relatifs à l'Union européenne.

Ce déséquilibre contrevient profondément à l'engagement au « respect et au maintien de la démocratie représentative » dont les chefs d'État et de gouvernement ont fait solennellement un « élément essentiel de l'appartenance » à l'Union européenne depuis la déclaration de Copenhague du Conseil européen du 8 avril 1978, engagement sans cesse réaffirmé depuis lors. Il entre également en contradiction avec le fait que la démocratie constitue, au titre des articles 2 et 13 du traité sur l'Union européenne (TUE), une des « valeurs » que les institutions de l'Union se doivent de « promouvoir ».

Parce qu'il a pour conséquence une désaffection profonde des citoyens vis-à-vis du projet européen, ce déficit de légitimité démocratique porte en lui le risque d'un démantèlement de l'Union européenne. À ce titre, si l'on a pu, il y a cinq ans, évoquer une situation d'urgence face aux enjeux de stabilité financière pour justifier l'adoption du MES, on peut sans difficulté parler aujourd'hui d'une véritable urgence démocratique qui commande de revoir les processus décisionnels gouvernant la zone euro.

Compte tenu de l'interdépendance des politiques économiques et monétaires et de l'enchevêtrement des compétences de l'Union européenne et des États membres, seule une révision générale des traités européens permettrait d'offrir à la zone euro le cadre institutionnel capable de corriger les défauts d'origine de l'Union économique et monétaire.

Cependant, étant donné le caractère peu probable à court terme d'une telle option, on considère ici la possibilité d'adopter, dans des délais courts, un traité international dit de « démocratisation de la gouvernance de la zone euro » (T-Dem), signé par les États membres ayant l'euro pour monnaie, qui place en son cœur la « conditionnalité démocratique ».

L'objectif de ce projet de traité est double. Il s'agit tout d'abord d'assurer que les politiques de convergence et de conditionnalité qui sont aujourd'hui au centre de la « gouvernance de la zone euro » soient conduites par des institutions démocratiquement responsables, au niveau européen comme au niveau national. Il s'agit ensuite de permettre que les nouvelles étapes nécessaires pour approfondir, au sein de la zone euro, la convergence fiscale et sociale comme la coordination économique et budgétaire ne soient pas décidées sans qu'y soient directement associé-e-s les représentant-e-s des parlements nationaux.

L'Assemblée parlementaire de la zone euro telle que prévue au présent projet de traité contribue pleinement à la gouvernance de la zone euro. Elle pèse sur l'agenda politique en participant à la préparation de l'ordre du jour des Sommets de la zone euro (Conseil des chefs de l'État et de gouvernement) et du programme semestriel de travail de l'Eurogroupe (Conseil des ministres de la zone euro); elle dispose d'une capacité législative qui lui permet de favoriser la convergence des politiques économiques et fiscales comme la croissance durable et

l'emploi ; elle est dotée d'instruments de contrôle des politiques de convergence et de conditionnalité qui se sont développées depuis une décennie dans le cadre de la zone euro ; en cas de désaccord avec l'Eurogroupe, elle a le dernier mot sur le vote du budget de la zone euro, l'assiette et le taux de l'impôt sur les sociétés, ainsi que les autres actes législatifs prévus par le présent traité.

Pour ce faire, le présent projet de traité exploite les marges de manœuvre juridique qui permettent de faire exister une gouvernance démocratique de la zone euro *en complément* des traités de l'Union européenne. Ce faisant, le T-Dem reprend le *modus operandi* des traités TSCG et MES (validé par la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt *Pringle* de novembre 2012) pour faire face à la crise financière, cherchant cette fois à faire œuvre de démocratisation. Il s'agit de montrer que le projet européen n'est pas inscrit « dans le marbre » – pour peu qu'il existe une volonté politique d'en réorienter les termes – et que la voie d'une démocratisation du gouvernement de la zone euro mérite d'être enfin empruntée.

Traité de démocratisation
de la gouvernance de la zone euro
(T-Dem)

RÉSOLUS à réaffirmer, face à une succession de crises économiques, politiques et sociales, l'importance du processus d'intégration européenne engagé, il y a soixante ans, par la création des Communautés européennes,

CONSCIENTS de la nécessité, rappelée au protocole n° 14 au traité de Lisbonne, de « prévoir des dispositions particulières pour un dialogue renforcé entre les États membres dont la monnaie est l'euro »,

PRENANT ACTE des bouleversements politiques et institutionnels induits par la crise financière et de l'émergence d'une véritable « gouvernance de la zone euro » à laquelle participent, à des titres divers, le Conseil des chefs d'État et de gouvernement de la

zone euro (le Sommet de la zone euro tel qu'institué par l'article 12 du TSCG), le Conseil des ministres de la zone euro (l'Eurogroupe tel que reconnu par les articles 137 du TFUE et le protocole n° 14 du traité de Lisbonne), la Commission européenne, la Cour de justice de l'Union européenne et la Banque centrale européenne,

CONSTATANT que les déséquilibres propres à cette « gouvernance de la zone euro » placent aujourd'hui l'Union européenne face à une urgence démocratique,

DÉSIREUX de renforcer la responsabilité démocratique et l'efficacité des institutions de la « gouvernance de la zone euro » et ce, afin de leur permettre de mieux remplir les missions qui leur sont confiées,

RAPPELANT le Rapport des cinq présidents pour « Compléter l'Union économique et monétaire européenne » du 22 juin 2015, et sa partie V portant sur « Responsabilité démocratique, légitimité, et renforcement institutionnel »,

RÉSOLUS à garantir les engagements répétés des États signataires en matière de droits sociaux tels

qu'affirmés dans la Charte sociale européenne du 18 octobre 1961 (révisée en 1996), la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs du 9 décembre 1989 et dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, aujourd'hui partie intégrante du traité de Lisbonne,

RÉSOLUS à construire les politiques de convergence et de conditionnalité propres à la zone euro autour d'institutions démocratiquement responsables au niveau européen comme au niveau national et ce, dans le but de participer pleinement à la réalisation des valeurs sur lesquelles le processus d'intégration européenne est assis,

DANS LA PERSPECTIVE des étapes ultérieures à franchir pour jeter les bases durables d'une Union politique, économique et sociale,

Les États membres de la zone euro, signataires du présent traité,

RÉAFFIRMENT leur obligation, en tant qu'États membres de l'Union européenne, de considérer leurs politiques économiques comme une question

d'intérêt commun, ainsi que la responsabilité qui leur incombe de construire les mécanismes assurant une solidarité européenne ;

DÉCIDENT d'accroître le caractère démocratique des décisions qui sont prises dans le cadre de la gouvernance de la zone euro ;

RAPPELANT le principe de coopération loyale gouvernant les relations entre l'Union européenne et les États membres,

TENANT COMPTE DU FAIT que l'objectif des chefs d'État ou de gouvernement des États membres de la zone euro et d'autres États membres de l'Union européenne est d'intégrer le plus rapidement possible les dispositions du présent traité dans les traités sur lesquels l'Union européenne est fondée ;

CONSIDÉRANT enfin que les politiques de coordination économique et budgétaire et de convergence fiscale et sociale nécessaires au bon fonctionnement de la zone euro interviennent au cœur des prérogatives constitutionnelles des parlements nationaux dont le TUE rappelle en son article 12 qu'ils « contribuent activement au bon fonctionnement de l'UE »,

SONT CONVENUS DES DISPOSITIONS SUIVANTES :

TITRE I. OBJET ET CHAMP D'APPLICATION

ARTICLE 1.

1. Par le présent traité, les parties contractantes conviennent, en tant qu'États membres de l'Union européenne, de renforcer les politiques de coordination économique et budgétaire et de convergence fiscale et sociale nécessaires au bon fonctionnement de la zone euro, en adoptant un pacte démocratique, soutenant ainsi la réalisation des objectifs de l'Union européenne.
2. Les parties contractantes sont les États qui ont l'euro comme monnaie.

Traité international unissant les pays de la zone euro, le T-Dem propose un « pacte démocratique » en contrepoint du « pacte budgétaire européen » scellé il y a cinq ans par le biais du TSCG. Pour ce faire, il insère une Assemblée parlementaire au cœur du système de gouvernance de la zone euro. Réponse institutionnelle à la situation d'urgence démocratique dans laquelle l'Europe se trouve aujourd'hui, le T-Dem apparaît comme un préalable nécessaire à la réorientation des politiques économiques et budgétaires menées au sein de la zone euro afin qu'elles prennent davantage en compte les nécessités de convergence fiscale et sociale.

TITRE II. PACTE DÉMOCRATIQUE DE LA ZONE EURO

ARTICLE 2. L'Assemblée parlementaire

Par le présent traité, les parties contractantes instituent entre elles une assemblée dénommée « Assemblée parlementaire de la zone euro » (ci-après l'Assemblée).

Cœur du pacte démocratique que propose le T-Dem, l'Assemblée parlementaire de la zone euro a vocation à s'affirmer comme l'institution représentative des peuples européens au sein de la gouvernance de la zone euro. Composée à la fois de membres des parlements nationaux (qu'il importe d'associer pleinement à la détermination des politiques économiques, sociales et fiscales conçues à l'échelle de la zone euro) et de membres du Parlement européen (qui représentent les citoyens européens), elle permet l'entrée des élu-e-s et des représentant-e-s des citoyen-ne-s dans les processus décisionnels qui les concernent.

ARTICLE 3. Fonctions

1. L'Assemblée exerce, conjointement avec l'Euro-groupe, la fonction législative et assure des fonctions de contrôle politique conformément aux conditions prévues par le présent traité.

2. Elle travaille en coopération étroite avec le Parlement européen.

L'Assemblée parlementaire de la zone euro créée par le T-Dem n'a pas vocation à se substituer aux institutions de l'Union européenne, pas plus qu'elle ne remet en cause leurs compétences.

ARTICLE 4. Composition

1. L'Assemblée est composée au maximum de quatre cents membres. Elle est formée pour les quatre cinquièmes de ses membres de parlementaires que les parlements nationaux désignent en leur sein au *pro rata* des groupes qui les composent et dans le respect du pluralisme politique, selon une procédure fixée par chaque État membre de la zone euro, et pour un cinquième de ses membres de parlementaires que le Parlement européen désigne en son sein au *pro rata* des groupes qui les composent et dans le respect du pluralisme politique, selon une procédure fixée par le Parlement européen.

2. Le nombre des membres de l'Assemblée issus des parlements nationaux est fixé en proportion des populations des États de la zone euro. Chaque Parlement national envoie au moins un-e représentant-e.

3. Des délégations des parlements des États membres de l'Union européenne dont la monnaie n'est pas l'euro seront

invitées à participer, en qualité d'observatrices, aux réunions de l'Assemblée. Elles auront accès en temps utile à toutes les informations et seront dûment consultées.

4. Un règlement fixe le nombre des membres de l'Assemblée.

L'Assemblée parlementaire de la zone euro est composée de parlementaires. Les quatre cinquièmes des membres de l'Assemblée sont des parlementaires issus des parlements nationaux, tandis que le un cinquième restant est constitué de parlementaires issus du Parlement européen. Ce faisant, l'Assemblée assure l'association des parlements nationaux à la définition et au contrôle des choix politiques intergouvernementaux effectués à l'échelle de la zone euro. Quant à l'inclusion de membres du Parlement européen, elle concrétise l'engagement de « coopération étroite » mentionné à l'article 3 § 2. Enfin, et parce qu'il est souhaitable que tant la zone euro que les modes de gouvernance démocratique définis par le présent T-Dem évoluent dans le futur, il est prévu que puissent prendre part à l'Assemblée des délégations des parlements des États non encore membres de la zone euro, en qualité d'observatrices.

La composition de chacune des délégations de parlementaires (issus des parlements nationaux comme du Parlement européen) résulte naturellement du rapport de forces politiques existant en leur sein : elles sont composées au *pro rata* des groupes politiques de manière que le pluralisme politique

soit garanti. En outre, le T-Dem prévoit que le nombre des membres des délégations nationales est proportionnel à la population des États dont il s'agit, étant entendu que tous les États membres doivent envoyer au moins un-e représentant-e.

ARTICLE 5. Nouveaux membres

Les autres États membres de l'Union européenne peuvent devenir signataires du présent traité à compter de la date d'entrée en vigueur de la décision du Conseil de l'Union européenne, adoptée conformément à l'article 140 § 2, TFUE, mettant fin à la dérogation dont ils bénéficient concernant l'adoption de l'euro.

Le T-Dem ne définit pas les contours d'un club fermé. Il fait bien au contraire le pari qu'un tournant démocratique dans la gouvernance de la zone euro et qu'un changement d'orientation des politiques économiques peuvent rendre au projet européen la force d'attraction qu'il a depuis longtemps perdue, et laissant de ce fait la porte ouverte à ceux qui souhaiteraient le rejoindre.

ARTICLE 6. Le Conseil des ministres de la zone euro (Eurogroupe)

1. Le Conseil des ministres de la zone euro assure une étroite coordination et une convergence des politiques

économiques et fiscales des pays dont la monnaie est l'euro.

2. Il est composé, selon les points inscrits à l'ordre du jour, soit des ministres de l'Économie et des Finances, soit des ministres chargés de l'Emploi et des Affaires sociales, soit des autres ministres concernés par l'ordre du jour.

3. Le ou la président-e du Conseil des ministres de la zone euro, conformément à l'article 2 du protocole 14 du traité de Lisbonne, est élu-e à la majorité des États membres.

Le Conseil des ministres de la zone euro (Eurogroupe) préexiste au T-Dem. Il s'agit d'une structure informelle de consultation qui, classiquement, réunit les ministres des Finances de la zone euro. Mentionné à l'article 137 et au protocole 14 du traité de Lisbonne, l'Eurogroupe s'est imposé comme un puissant pôle de coordination entre les différentes institutions qui composent la gouvernance de la zone euro. Le T-Dem réaffirme sa mission générale (art. 6 § 1). Il rappelle néanmoins que ce Conseil des ministres de la zone euro n'est pas nécessairement le monopole des ministres de l'Économie et des Finances, mais qu'il peut tout aussi bien réunir, si l'ordre du jour l'exige, des ministres ayant d'autres portefeuilles, à commencer par les ministres chargés de l'Emploi et des Affaires sociales.

TITRE III. POUVOIRS ET MISSIONS DE L'ASSEMBLÉE PARLE- MENTAIRE DE LA ZONE EURO

Créer une Assemblée parlementaire de la zone euro n'a de sens que si elle jouit d'authentiques pouvoirs. Face au caractère polymorphe d'une gouvernance qui s'exerce *via* une multiplicité d'institutions (Sommets de la zone euro, Eurogroupe, mais aussi Commission européenne, Cour de justice de l'Union européenne et, *last but not least*, Banque centrale européenne), le T-Dem ne cherche pas à singer les procédures de la démocratie représentative en créant artificiellement un face-à-face entre un « gouvernement » et un « parlement ». Il cherche plutôt à loger le pouvoir parlementaire en contrepoint de chacune des politiques de convergence et de conditionnalité qui ont émergé autour de ce pôle exécutif européen.

ARTICLE 7. Sommets de la zone euro et Eurogroupe

1. En accord avec l'Eurogroupe, l'Assemblée prépare les réunions du Conseil des chefs d'État et de gouvernement de la zone euro (Sommets de la zone euro).

2. En accord avec ses membres, elle détermine le programme de travail semestriel de l'Eurogroupe.

Le Sommet de la zone euro est l'institution décisionnelle la plus élevée au sein de la gouvernance de la zone euro. Il est

composé des chefs d'État et de gouvernement des pays dont la monnaie est l'euro. Actuellement dans l'ombre des traités, il définit les orientations stratégiques concernant la conduite des politiques économiques, l'amélioration de la compétitivité et le renforcement de la convergence. Aujourd'hui, c'est une autre institution « exécutive », l'Eurogroupe (le Conseil des ministres des États de la zone euro, voir art. 6), qui a la main sur l'organisation de ces Sommets qui se réunissent au moins deux fois par an : c'est lui qui les prépare et en assure le suivi, et c'est lui également qui participe de manière décisive à la définition de leurs ordres du jour au terme d'une navette avec le Sommet de l'Eurogroupe. L'article 7.1 du T-Dem organise l'intervention de l'Assemblée de la zone euro au sein de ce processus opaque monopolisé par les exécutifs nationaux et européens. Il habilite l'Assemblée à participer à la préparation des réunions des Sommets de la zone euro – et lui donne, ce faisant, un rôle essentiel dans la détermination des contours des politiques menées. Précis sur ce point et fondé sur la construction de solutions inspirées d'une analyse critique des pratiques effectives, l'article 7.1 prévoit que le ou la président-e du Sommet de la zone euro transmet son projet d'ordre du jour à l'Assemblée, laquelle peut, en accord avec l'Eurogroupe, y ajouter des points. L'Assemblée est donc dotée des moyens de peser effectivement sur l'agenda des Sommets de la zone euro et mise en position d'influer sur ses grandes orientations.

ARTICLE 8. Convergence et coordination des politiques économiques et budgétaires

1. L'Assemblée se prononce chaque année sur le Rapport sur le mécanisme d'alerte (RMA) produit dans le cadre de la procédure de déséquilibre macroéconomique par la Commission européenne, dans sa partie relative aux États dont la monnaie est l'euro.

La politique dite du « Semestre européen » a développé un mécanisme d'alerte qui vise à faciliter la détection précoce et le suivi de déséquilibres macroéconomiques graves au sein d'un État membre, notamment lorsqu'ils sont susceptibles de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire. C'est la Commission européenne qui établit ce rapport annuel dit « Rapport sur le mécanisme d'alerte » et l'Eurogroupe qui l'examine. C'est ce dernier qui, de manière souveraine, décrète qu'un État fait ou non l'objet d'un déséquilibre excessif. L'article 8.1 associe l'Assemblée parlementaire de la zone euro à l'examen de ce rapport. Celle-ci peut déterminer si un État membre est ou non touché par un déséquilibre excessif et s'il doit faire l'objet de recommandations spécifiques.

2. Elle participe au suivi des discussions relatives aux projets de plans budgétaires annuels des États

membres dans le cadre du Semestre européen et fait des recommandations.

Dans le cadre du Semestre européen, les États membres transmettent les « programmes de réformes nationaux pour la croissance et l'emploi » ainsi que les « programmes de stabilité » par lesquels ils exposent leurs intentions en matière de réforme structurelle et de discipline budgétaire. Sur cette base, l'Eurogroupe transmet des orientations aux États membres pour l'élaboration de leurs politiques économiques, de l'emploi ainsi que pour leurs orientations budgétaires. Ces derniers doivent tenir compte de ces orientations avant toute prise de décision majeure concernant leurs budgets nationaux pour les années à venir. Là encore, l'Eurogroupe n'est pas politiquement responsable de ses interventions alors qu'il s'insère pourtant ici en plein cœur des politiques budgétaires nationales.

L'article 8.2 remédie à cette situation de déficit démocratique puisqu'il associe l'Assemblée à l'évaluation des plans budgétaires des États. Celle-ci possède en outre la capacité d'émettre des recommandations sur les politiques économiques, de l'emploi ou sur l'orientation budgétaire des États membres dont ces derniers doivent tenir compte.

3. Le cas échéant, elle évalue les recommandations et rapports que soumet la Commission au Conseil concernant

les États de la zone euro faisant l'objet d'une procédure de déséquilibre excessif.

Tout État membre contre lequel une procédure pour déséquilibres excessifs a été engagée soumet un « plan de mesures correctives » à l'Eurogroupe et à la Commission. L'Eurogroupe, sur la base d'un rapport de la Commission, évalue ce plan dans les deux mois qui suivent sa présentation.

L'article 8.3 précise donc que l'Assemblée se prononce sur le contenu de ce plan. Si elle le juge satisfaisant, elle l'avalise et participe à la définition de la liste des actions spécifiques qu'il convient d'entreprendre pour répondre aux déficits. Mais elle possède également la capacité de l'amender et de modifier les préconisations de l'Eurogroupe, qui doit tenir compte de ses observations.

4. Elle procède à des échanges de vue réguliers sur les conditions de mise en œuvre des réformes structurelles recommandées pour la zone euro dans le cadre du Semestre européen.

5. Elle participe à la supervision des efforts de coordination des États membres de la zone euro en matière de politiques budgétaires et procède au suivi de l'orientation budgétaire globale de la zone euro et de sa composition.

ARTICLE 9. Facilité d'assistance financière

1. Dans le cadre de la procédure d'octroi d'un soutien à la stabilité, l'Assemblée parlementaire de la zone euro vote pour approbation la facilité d'assistance financière dans le cadre de la procédure visée à l'article 13 § 2 du traité instituant le Mécanisme européen de stabilité.

2. Si la facilité d'assistance financière telle que prévue au § 1 est approuvée par l'Assemblée, le protocole d'accord (Mémoire) définissant la conditionnalité dont est assortie la facilité d'assistance financière doit lui être soumis pour approbation.

3. L'Assemblée participe à l'évaluation de la situation des pays bénéficiant ou ayant bénéficié d'un programme d'ajustement macroéconomique.

L'article 13 du Mécanisme européen de stabilité (MES) auquel il est fait ici référence porte sur la procédure d'octroi d'une aide financière en faveur d'un État membre de la zone euro afin de garantir sa stabilité financière. Le MES est donc un fonds de secours ; il est dirigé par un Conseil des gouverneurs composé des ministres des Finances des États membres de la zone euro ; autrement dit, par un subtil jeu d'écriture, ce sont bien les membres de l'Eurogroupe qui réapparaissent ici, à peine transfigurés. Du reste, le Conseil des gouverneurs est présidé par le président de l'Eurogroupe lui-même.

L'Eurogroupe pilote le MES de A à Z : c'est lui qui approuve les décisions d'octroi d'aide financière à un État membre de la zone euro ; c'est encore lui qui fixe les conditions d'attribution de cette assistance ; c'est enfin lui qui spécifie les protocoles d'accord définissant précisément la conditionnalité dont est assorti l'octroi de l'aide financière du MES. La Grèce, l'Irlande, l'Espagne et le Portugal ont déjà « bénéficié » de ce mécanisme en échange de politiques drastiques sur le plan budgétaire. L'exemple le plus connu est bien sûr celui de la Grèce. Quatre conditions ont ainsi été fixées par le protocole d'accord ou Mémorandum du 19 août 2015 : un excédent primaire à moyen terme de 3,5 % du PIB, des réformes budgétaires impliquant une réforme de la TVA et une réforme des retraites, des coupes sombres dans l'administration, une réforme du marché du travail et un large programme de privatisations.

Le T-Dem introduit ici une procédure de contrôle politique au sein d'un processus particulièrement opaque puisque le vote de l'Assemblée parlementaire de la zone euro est nécessaire afin d'octroyer une aide financière à un État tandis que tout protocole d'accord négocié par l'Eurogroupe doit être soumis à son approbation.

ARTICLE 10. Dialogue de gouvernance avec la Banque centrale européenne

1. Tous les ans, au vu des prévisions économiques, l'Assemblée est invitée à se prononcer par le biais d'une résolution sur l'interprétation de l'objectif de

stabilité des prix et sur la cible d'inflation retenue par la Banque centrale européenne, dans le respect des traités européens.

2. L'Assemblée vote pour approbation le rapport annuel de la Banque centrale européenne sur le mécanisme de surveillance unique.

Construite autour de garanties inédites d'indépendance, la Banque centrale européenne reste pour beaucoup à la marge de l'espace public. Pourtant, l'institution monétaire de Francfort n'a cessé d'accroître ses pouvoirs tout au long de la crise de la zone euro. Mario Draghi ne se posait-il pas en 2012 comme le garant en dernier ressort de l'Union monétaire pour laquelle la BCE se disait prête à faire « *whatever it takes* » (« tout ce qui est nécessaire »)? Le T-Dem fait sortir la BCE de son splendide isolement et crée les conditions institutionnelles d'un débat public continu autour de ses choix économiques et monétaires.

ARTICLE 11. Pouvoirs d'enquête et de contrôle

1. Afin de mener sa mission de contrôle des institutions de la gouvernance de la zone euro, et en coopération étroite avec le Parlement européen, l'Assemblée est dotée d'un Office parlementaire d'évaluation des choix économiques européens.

2. L'Assemblée peut constituer, à la demande d'un quart de ses membres, une commission d'enquête chargée d'enquêter sur des allégations de mauvaise administration de la gouvernance de la zone euro.

3. La Cour des comptes de l'Union européenne assiste l'Assemblée dans le cadre de ses missions de contrôle.

4. La Banque centrale européenne et la Commission fournissent à l'Assemblée tous les documents et toutes les données que cette dernière juge utiles pour l'exercice de ses compétences. Le cas échéant, ces documents et données peuvent être examinés par un comité parlementaire réuni à huis clos.

5. Afin d'assurer la transparence et la responsabilité, l'Assemblée peut procéder à l'audition des acteurs institutionnels de la gouvernance de la zone euro.

Exercer un contrôle politique dans les matières traitées par la gouvernance de la zone euro n'est pas chose aisée. Ce n'est pas seulement la technicité des sujets qui pose problème – elle rebute effectivement nombre de parlementaires non rompus aux raisonnements économiques et juridiques si prégnants dans les débats sur l'avenir de la zone euro –, mais c'est aussi l'asymétrie d'expertise entre les administrations économiques et financières, qu'elles soient nationales ou européennes (Banque centrale européenne, Commission européenne) et les représentant-e-s (nationaux ou européens). Ces derniers

délibèrent fréquemment sur la base de diagnostics économiques et de données statistiques produits et analysés ailleurs, ce qui les prive de l'autonomie de jugement nécessaire à un contrôle politique efficace. Pis, les parlementaires qui s'y essaient doivent fréquemment faire face à un tir de barrage de la part de ces institutions qui, à l'image de la Banque centrale européenne, conservent jalousement leurs secrets de fabrique et résistent à l'exigence de publicité pourtant nécessaire à un véritable débat démocratique.

Le T-Dem entend donner à l'Assemblée parlementaire de la zone euro les moyens de son contrôle politique : notamment en l'armant d'un Office parlementaire d'évaluation des choix économiques européens chargé de produire une connaissance autonome et en lui permettant d'accéder aux documents et aux données des institutions clés de la zone euro. L'Assemblée devient ainsi le lieu essentiel du développement d'un débat public transnational sur les choix économiques européens.

ARTICLE 12. Exercice de la compétence législative au sein de la zone euro

1. Sans porter atteinte aux compétences conférées à l'Union en matière de politique économique, l'Assemblée et l'Eurogroupe, statuant conformément aux procédures législatives visées aux articles 13 et 15, adoptent les dispositions législatives permettant de favoriser la croissance durable et l'emploi, la cohésion sociale ainsi qu'une meilleure

convergence des politiques économiques et fiscales au sein de la zone euro.

2. L'Assemblée et l'Eurogroupe, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, votent l'assiette et le taux de l'impôt sur les sociétés qui alimentent le budget de la zone euro.

3. Dans le respect de l'assiette de l'impôt sur les sociétés fixée à l'article 12 § 2, les États membres peuvent adopter un taux d'imposition additionnel.

4. L'Assemblée et l'Eurogroupe, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent les dispositions visant à la mise en commun des dettes publiques dépassant 60 % du PIB de chaque État de la zone euro.

5. Les projets ou propositions d'actes législatifs prévus à l'article 13 sont préalablement envoyés pour avis au Parlement européen.

Afin que l'Assemblée parlementaire de la zone euro soit en situation de peser positivement sur l'orientation des politiques économiques au sein de la zone euro, le T-Dem lui confie une compétence législative générale, en matière de croissance durable, d'emploi et de cohésion sociale au sein de la zone euro, ainsi qu'en matière de convergence des politiques économiques et fiscales. Cette compétence s'inscrit pour partie dans le domaine dit des « compétences partagées » entre l'Union européenne et les États membres, ce qui signifie

concrètement que ces derniers gardent la compétence tant que l'Union n'a pas légiféré. Intervenant donc en complément de l'Union européenne, l'Assemblée exerce sa capacité législative « sans porter atteinte aux compétences conférées à l'Union ». C'est également sur cette base législative de l'article 12 que le T-Dem confie conjointement à l'Eurogroupe et à l'Assemblée tout à la fois le vote de l'assiette et le taux de l'impôt sur les sociétés qui alimentent le budget de la zone euro, et la mise en commun des dettes publiques dépassant 60 % du PIB de chaque État de la zone euro qui jette les bases d'une solidarité européenne.

ARTICLE 13. Procédure législative ordinaire

1. L'Eurogroupe et l'Assemblée adoptent conjointement les actes législatifs applicables au sein de la gouvernance de la zone euro.

2. L'initiative législative appartient concurremment aux membres de l'Eurogroupe et aux membres de l'Assemblée. Ils ont le droit d'amendement.

3. L'ordre du jour législatif de la zone euro est fixé conjointement par l'Eurogroupe et l'Assemblée. Toutefois, dans la limite de la moitié des séances, l'Assemblée fixe par priorité son ordre du jour et inscrit les propositions ou les projets d'actes législatifs qu'elle accepte.

4. La procédure législative ordinaire de la zone euro s'applique aux règlements, aux directives ou aux décisions conjointement pris par l'Eurogroupe et l'Assemblée.

5. Les membres de l'Eurogroupe présentent des projets d'actes législatifs. Les membres de l'Assemblée présentent des propositions d'actes législatifs.

6. Tout proposition ou projet d'acte législatif est examiné successivement par l'Eurogroupe et l'Assemblée en vue de l'adoption d'un texte identique.

7. Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux institutions, un projet ou une proposition d'acte législatif n'a pu être adopté après deux lectures, le ou la président-e de l'Eurogroupe et le ou la président-e de l'Assemblée convoquent un comité de conciliation dans un délai de six semaines.

8. Le comité de conciliation, qui réunit les membres de l'Eurogroupe ou leurs représentant-e-s et autant de membres représentant l'Assemblée, a pour mission d'aboutir à un accord sur un texte commun sur les dispositions restant en discussion dans un délai de six semaines à partir de sa convocation.

9. Si, dans ce délai, le comité de conciliation approuve un projet de texte commun, l'Assemblée et l'Eurogroupe disposent chacun d'un délai de six semaines à compter de cette approbation pour adopter l'acte concerné conformément à ce projet.

10. Si, dans un délai de six semaines, le comité de conciliation n'approuve pas de texte commun ou si le projet mentionné à l'alinéa précédent n'est pas adopté, le ou la président-e de l'Eurogroupe, après une nouvelle lecture à l'Eurogroupe et à l'Assemblée, demande à l'Assemblée de statuer définitivement.

L'article 13 prévoit la mise en place d'une procédure législative ordinaire pour mener à bien les politiques prévues à l'article 12. Elle indique que l'initiative législative appartient aux membres de l'Eurogroupe comme aux membres de l'Assemblée, qui possèdent également le droit d'amendement. C'est un point décisif du T-Dem puisque l'on sait que le Parlement européen a été privé de l'initiative des lois au sein de l'Union européenne, l'empêchant de peser sur l'agenda de l'Union et affaiblissant ainsi considérablement la dimension démocratique du système politique européen. Ici, au contraire, l'Assemblée est prééminente dans toute la procédure législative et elle est ainsi en position d'imposer démocratiquement le tempo de la consolidation de la zone euro.

D'après le T-Dem, les actes législatifs sont ainsi adoptés conjointement par l'Assemblée et l'Eurogroupe. Au terme des procédures favorisant la conciliation entre les points de vue de ces deux institutions, le dernier mot est laissé à l'Assemblée, qui tient donc là un instrument puissant pour peser sur les politiques conduites au sein de la zone euro.

La fixation de l'ordre du jour législatif est un point clé dans l'équilibre d'un système institutionnel et tout particulièrement en ce qui concerne des relations entre un pouvoir exécutif et un pouvoir législatif. Il ne suffit pas à ce dernier de posséder l'initiative législative mais il faut encore pouvoir en faire bon usage. Le § 3 de l'article 13 du T-Dem est attentif à ces difficultés. Pour que cet équilibre ne tourne pas à l'avantage

de l'exécutif, souvent mieux armé pour préparer les lois, un garde-fou a été introduit en cas de tension afin de garantir à l'Assemblée qu'une moitié de cet ordre du jour lui revienne quel que soit le rapport de forces entre les deux institutions.

ARTICLE 14. Budget de la zone euro

1. Le budget de la zone euro vise à favoriser une croissance durable, l'emploi, la cohésion sociale ainsi qu'une meilleure convergence des politiques économiques et fiscales au sein de la zone euro.

2. Toutes les recettes et les dépenses de la zone euro doivent faire l'objet de prévisions pour chaque exercice budgétaire et être inscrites au budget.

3. Le budget annuel de la zone euro est établi par l'Assemblée et par l'Eurogroupe.

4. L'exercice budgétaire commence le 1^{er} janvier et s'achève le 31 décembre.

ARTICLE 15. Procédure législative applicable à l'adoption du budget de la zone euro

1. L'Assemblée et l'Eurogroupe établissent le budget annuel de la zone euro conformément aux dispositions ci-après.

2. Sur la base d'une proposition de budget préparée par l'Assemblée, l'Eurogroupe arrête un projet de budget.

3. La proposition et le projet de budget comprennent une prévision des recettes et une prévision des dépenses.

4. L'Eurogroupe présente son projet de budget à l'Assemblée au plus tard le 1^{er} septembre de l'année qui précède l'exécution du budget. Si, dans un délai de quarante jours, l'Assemblée parlementaire de la zone euro

a) approuve le projet de budget, le budget est adopté ;

b) n'a pas statué, un nouveau projet de budget est présenté par l'Eurogroupe ;

c) adopte à la majorité des membres qui la composent des amendements, le projet ainsi amendé est transmis à l'Eurogroupe. Le ou la président-e de l'Assemblée, en accord avec le ou la président-e de l'Eurogroupe, convoque sans délai le comité de conciliation. Toutefois, le comité de conciliation ne se réunit pas si, dans un délai de dix jours après cette transmission, l'Eurogroupe informe l'Assemblée qu'il approuve tous ses amendements.

5. Le comité de conciliation, qui réunit les membres de l'Eurogroupe ou leurs représentant-e-s et autant de membres de l'Assemblée, a pour mission d'aboutir, sur la base des positions de l'Assemblée et de l'Eurogroupe, à un accord sur un texte commun.

6. a) Si, dans un délai de vingt-et-un jours, le comité de conciliation parvient à un accord sur un projet commun, l'Assemblée et l'Eurogroupe disposent chacun d'un délai de quatorze jours à compter de la date de cet accord pour approuver le projet commun.

b) Si, dans le délai de vingt-et-un jours visé à l'alinéa précédent, le comité de conciliation ne parvient pas à

un accord sur un projet commun, un nouveau projet de budget est présenté par l'Eurogroupe.

7. Si, dans le délai de quatorze jours, prévu à l'alinéa 6 a) :

a.) l'Assemblée et l'Eurogroupe approuvent le projet commun, le budget est réputé définitivement adopté ;

b.) l'Assemblée rejette le projet commun à la majorité des membres qui la composent, un nouveau projet de budget est présenté par l'Eurogroupe en tenant compte des positions de l'Assemblée ;

c.) l'Eurogroupe rejette le projet commun, le ou la président-e de l'Eurogroupe demande à l'Assemblée de statuer définitivement à la majorité des membres qui la composent.

L'article 15 prévoit une procédure législative spéciale pour l'adoption du budget. Son principe général est que l'Assemblée et l'Eurogroupe votent conjointement le budget.

Mais le T-Dem possède une petite originalité. La préparation des lois de finances est un exercice technique complexe dans lequel les assemblées parlementaires apparaissent moins à l'aise que les exécutifs, compte tenu notamment de l'expertise qu'il convient de mobiliser pour les rédiger. C'est un des éléments qui ont contribué à déposséder les assemblées des démocraties modernes des grandes orientations budgétaires et économiques, alors même que le vote du budget justifie historiquement leur raison d'être. Le T-Dem prévoit donc que le premier texte qui initie la procédure budgétaire est un

texte élaboré par l'Assemblée à l'image, *mutatis mutandis*, de ce que sont les lettres de cadrage dans la procédure budgétaire nationale. Autrement dit, ce texte est susceptible de constituer une première trame permettant à l'Assemblée de poser ses priorités politiques. C'est sur la base de cette proposition de budget que l'Eurogroupe arrête le projet de budget de la zone euro.

Pour être définitivement adopté, ce projet de budget doit être approuvé en termes identiques par les deux institutions. Ici encore, une procédure favorise la conciliation entre l'Assemblée et l'Eurogroupe tout en réservant le dernier mot à l'Assemblée.

ARTICLE 16. Ressources propres de la zone euro

1. La zone euro se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques.
2. Le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres.
3. Les ressources propres de la zone euro sont celles prévues à l'article 12.

ARTICLE 17. Nominations

Après les avoir auditionné-e-s, l'Assemblée vote sur les candidat-e-s choisi-e-s pour le directoire de la Banque centrale européenne, la présidence de l'Eurogroupe, et la direction générale du Mécanisme européen de stabilité.

Signe final de la réalité de son pouvoir, l'Assemblée parlementaire de la zone euro est enfin associée aux nominations au sein des principaux acteurs institutionnels de la zone euro : Banque centrale européenne, présidence du Conseil des ministres (Eurogroupe), direction générale du MES. Elle procède donc à une audition des candidat-e-s à l'obtention de ces postes, et émet un vote sur chacun-e d'entre eux-elles.

TITRE IV. COHÉRENCE ET RELATION AVEC LE DROIT DE L'UNION

ARTICLE 18.

Le présent traité est appliqué et interprété par les parties contractantes conformément aux traités sur lesquels l'Union européenne est fondée, et en particulier l'article 4 § 3 du traité sur l'Union européenne, et conformément au droit de l'Union européenne, y compris le droit procédural lorsqu'il y a lieu d'adopter des actes de droit dérivé.

Le T-Dem n'entend ni déroger à, ni remettre en cause le droit de l'Union européenne ; son objet est tout autre : il démocratise la gouvernance de la zone euro. Soucieux de ne pas entraver le projet européen, le T-Dem a vocation à être appliqué et interprété, conformément au principe de coopération loyale qui lie

l'ensemble des acteurs de l'UE (États comme Union), conformément au droit de l'UE.

TITRE V. DISPOSITIONS GÉNÉRALES ET FINALES

ARTICLE 19.

Le présent traité est ratifié par les parties contractantes conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

ARTICLE 20.

Le présent traité entre en vigueur le... deux mille dix-sept, pour autant que la moitié des États dont la monnaie est l'euro au jour de la signature du présent traité, et représentant 70 % de leur population, aient déposé leur instrument de ratification, ou à toute autre date antérieure à laquelle ces conditions seraient réunies.

Même si une ratification conjointe par les dix-neuf États membres de la zone euro serait idéale, il importe de permettre une entrée en vigueur rapide du T-Dem et ce, afin de faire émerger au plus vite le nécessaire contrepois démocratique au sein de la zone euro. Plaçant la représentation des peuples européens au cœur de sa raison d'être, le T-Dem ajoute à la clause classique requérant que l'entrée

en vigueur soit déclenchée par un seuil d'États ayant ratifié (ici, la moitié des États de la zone euro, soit dix d'entre eux), une clause exigeant que ceux-ci représentent au moins 70 % de la population de l'ensemble des États membres de la zone euro.

ARTICLE 21.

Le présent traité est applicable à compter de la date de son entrée en vigueur dans les parties contractantes dont la monnaie est l'euro qui l'ont ratifié.

ARTICLE 22.

Dans un délai de cinq ans maximum à compter de la date d'entrée en vigueur du présent traité, sur la base d'une évaluation de l'expérience acquise lors de sa mise en œuvre, les mesures nécessaires sont prises conformément au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, afin d'intégrer le contenu du présent traité dans le cadre juridique de l'Union européenne.

Fait à Bruxelles, le... deux mille dix-sept en un seul exemplaire original, dont les versions en langues allemande, anglaise, espagnole, estonienne, finnoise, française, grecque, irlandaise, italienne,

POUR UN TRAITÉ DE DÉMOCRATISATION DE L'EUROPE

lettone, lituanienne, maltaise, néerlandaise, portugaise, slovaque, slovène font également foi, et déposé dans les archives du dépositaire qui en transmet des copies certifiées conformes à toutes les parties contractantes,

Pour les États membres de la zone euro,

Glossaire

Sommet de la zone euro : c'est l'institution décisionnelle la plus élevée au sein de la gouvernance de la zone euro. Constitué en 2008 sous l'impulsion d'Angela Merkel et Nicolas Sarkozy, pour faire face à la crise économique et financière de la zone euro, il est composé des chefs d'État et de gouvernement des pays dont la monnaie est l'euro ainsi que du président de la Commission européenne. Actuellement dans l'ombre des traités, il définit les orientations stratégiques permettant d'« assurer le bon fonctionnement » de la zone euro. Ces Sommets se réunissent au moins deux fois par an à Bruxelles sur convocation de son président mais les Sommets extraordinaires se sont multipliés au fil de la crise de la zone euro. Ils donnent lieu à des déclarations résumant les positions et lignes d'action communes, qui sont adoptées par consensus.

Eurogroupe : l'Eurogroupe est un organe informel au sein duquel les ministres de la zone euro discutent de « questions liées aux responsabilités que leurs pays partagent en ce qui concerne l'euro ». Son activité porte sur les questions ayant des incidences sur les politiques budgétaires, monétaires et structurelles : il tient des discussions préliminaires sur les décisions du Conseil des ministres de l'Économie et des Finances des 28 et discute des modalités de l'assistance financière du MES accordée aux pays de la zone euro qui connaissent de graves difficultés financières. À ce jour, les participants aux réunions de l'Eurogroupe sont généralement les ministres des Finances de la zone euro, le président de l'Eurogroupe (élu pour deux ans et demi par les membres de l'Eurogroupe), le vice-président de la Commission chargée des affaires économiques et monétaires et de l'euro, et le président de la Banque centrale européenne.

Mécanisme européen de stabilité (MES) : le MES désigne le Mécanisme européen de renflouement des États membres insolubles, créé en 2012 par les seuls États membres de la zone euro. Il est régi par un conseil des gouverneurs composé des

ministres chargés des Finances des États membres de la zone euro et est présidé par le président de l'Eurogroupe. Doté d'une capacité totale de prêt de 500 milliards d'euros et d'un capital de 702 milliards d'euros, le MES octroie une assistance financière à titre de précaution. Un protocole d'accord, aussi appelé *Mémorandum*, doit alors être signé entre le MES et l'État dit « bénéficiaire » qui est assorti d'une conditionnalité macroéconomique, c'est-à-dire d'un ensemble de mesures visant à stabiliser les finances publiques de l'État bénéficiaire.

Pacte de stabilité et de croissance : le pacte de stabilité et de croissance est un ensemble de règles adopté en 1997 ayant pour but la coordination des politiques budgétaires nationales et qui vise à assurer « les finances publiques saines ». Ce pacte comprend désormais un volet préventif grâce à la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme propre à chaque État membre. Le volet correctif a pour but de veiller à ce que les pays de l'UE adoptent des mesures correctives si leur déficit budgétaire national ou le niveau de leur dette publique dépasse les valeurs de référence prévues par les fameux « critères de Maastricht » (inscrits dans le traité homonyme de

1992) de 3 % de déficit public et une dette publique à hauteur de 60 % du PIB.

Semestre européen : ainsi nommé parce que son action se concentre sur les six premiers mois de chaque année, le « Semestre européen » désigne un cycle de coordination des politiques économiques et budgétaires des États membres placé sous l'égide de la Commission et du Conseil. Ce cycle s'articule autour de trois axes : les réformes structurelles, suivi des politiques budgétaires dans le but d'assurer la viabilité des finances publiques conformément au pacte de stabilité et de croissance, et enfin la prévention des déséquilibres macroéconomiques excessifs.

Six-Pack et Two-Pack : Le *Six-Pack* et le *Two-Pack* sont des paquets législatifs européens adoptés entre 2011 et 2013. Complétés en 2012 par le « pacte budgétaire européen » (TSCG), ils forment un mécanisme resserré de supervision économique et budgétaire des États dans le but de renforcer le respect des règles du pacte de stabilité et de croissance (1997) et des « critères de Maastricht » (1992). Regroupant l'ensemble des procédures de coordination des politiques économiques et budgétaires sous l'égide du « Semestre européen », ils

permettent de déclencher une procédure pour déficits excessifs à l'encontre des États membres si leur ratio d'endettement dépasse la limite de 60 % du PIB ou s'il ne diminue pas à un rythme satisfaisant. Ils introduisent des sanctions financières progressives pour les États membres de la zone euro qui peuvent représenter jusqu'à 0,5 % du PIB et sont applicables automatiquement, sauf si le Conseil s'y oppose par un vote à la majorité qualifiée.

Traités européens : l'Union européenne des 28 est régie par deux traités qui sont le produit d'une succession presque ininterrompue de révisions :

- Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui est anciennement le traité instituant la Communauté économique européenne, établi par le traité de Rome de 1957 et modifié plusieurs fois par l'Acte unique européen (1986), les traités de Maastricht (1992), d'Amsterdam (1997), de Nice (2001) et de Lisbonne (2007).

- Le traité sur l'Union européenne (TUE), plus court, qui a été mis en place par le traité signé à Maastricht en 1992 et modifié ensuite par les traités d'Amsterdam (1997), de Nice (2001) et de Lisbonne (2007).

Traité sur la stabilité, la croissance et la gouvernance : autrement appelé « pacte budgétaire européen », le TSCG est un traité international adopté en 2012 pour imposer aux États membres de la zone euro (ainsi qu'aux États membres de l'UE qui le souhaitent) une même discipline budgétaire via l'adoption dans leur droit d'une règle d'or (principe d'équilibre budgétaire). Il vient compléter un arsenal déjà fourni de règles de convergence budgétaire depuis les « critères de Maastricht » (1992) jusqu'aux paquets législatifs dits « *Six-Pack* » et « *Two-Pack* », en passant par le Pacte de stabilité et de croissance (1997).

Comité économique et financier (CEF) : c'est sans doute l'organe administratif le plus puissant du Conseil de l'Union européenne. Organe consultatif institué pour permettre la coordination des politiques économiques et financières des États membres, il joue un rôle essentiel dans la préparation des travaux du Conseil des ministres de l'Économie et des Finances (dit « Conseil ECOFIN »). Il est composé de hauts fonctionnaires des administrations (en général les directeurs du Trésor) et des banques centrales nationales, de la Banque centrale européenne et de la Commission. Le CEF se réunit également dans une formation

POUR UN TRAITÉ DE DÉMOCRATISATION DE L'EUROPE

propre à la zone euro, à laquelle ne participent que les pays membres de la zone euro, la Commission et la Banque centrale européenne. Dans cette formation, le comité prépare les travaux de l'Eurogroupe.

Table

Pour un traité de démocratisation de la zone euro	3
Sur la faisabilité juridique d'un traité de démocratisation de la gouvernance de la zone euro	13
À quoi pourrait ressembler l'Assemblée de la zone euro ?	29
Que se passe-t-il si nos partenaires refusent le traité?	39
Projet pour un Traité de démocratisation de la gouvernance de la zone euro	45
Traité de démocratisation de la gouvernance de la zone euro (commenté, article par article) . . .	53
Glossaire	87



RÉALISATION : PAO ÉDITIONS DU SEUIL
IMPRESSION : NORMANDIE ROTO IMPRESSION S.A.S. À LONRAI (61)
DÉPÔT LÉGAL : MARS 2017. N° 137275 (00000)
Imprimé en France