



HAL
open science

Conclusion

Stéphanie Hennette-Vaucher, Antoine Vaucher

► **To cite this version:**

Stéphanie Hennette-Vaucher, Antoine Vaucher. Conclusion. *Parlamenti e democrazia in Europa*, Il Mulino, 2020. hal-03352349

HAL Id: hal-03352349

<https://hal.science/hal-03352349>

Submitted on 23 Sep 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Conclusion

Stéphanie Hennette-Vauchez
Antoine Vauchez

In Fasone, Lupo, Vauchez, dir., *Parlamento e democrazia in Europa*, Il Mulino, 2020

Voilà plus de trois ans que le T-Dem, proposition de traité de démocratisation de l'Europe, a été mis sur la table européenne. Né dans l'urgence d'une campagne présidentielle française, présenté et discuté au cœur d'années riches en élections qui se sont succédées dans les trois principales économies de la zone euro, en France (Mai 2017), en Allemagne (Septembre 2017) et en Italie (Mars 2018), puis complété par un projet de budget des biens publics d'échelle européenne publié à la veille des élections du Parlement européen (Mai 2019)¹, le T-Dem a fait l'objet d'un vif et riche débat depuis sa parution. Il faut dire que le terrain de la réforme des traités européens a tout du champ de mines, surtout pour qui entend — comme nous avons souhaité le faire dans le cadre du T-Dem — dépasser l'opposition rituelle des points de vue « souverainistes » et « communautaires ». Grâce aux nombreuses traductions dont il a fait l'objet sur un temps très court, en anglais, allemand, catalan, italien, grec, hollandais, portugais, serbe et turc (et bientôt espagnol), la proposition a pu être discutée dans une multiplicité de meetings, conférences, blogs, revues au niveau national comme au niveau européen². Et c'est bien ce que nous souhaitons en cherchant à faire sortir le débat sur l'avenir de l'Europe, et singulièrement celui de l'euro, des ornières technocratiques dans lesquelles il a trop souvent fini par verser.

Le T-Dem s'était donné pour objectif de réfléchir aux leviers permettant de sortir le bloc de pouvoir européen qui s'est progressivement formé autour du gouvernement de l'euro, de l'irresponsabilité politique et juridique dans laquelle il s'est progressivement enfoncé. Il s'agissait aussi de re-connecter les démocraties nationales avec le gouvernement économique européen (ce que Peter Lindseth qualifie très justement de « demoï-cratic disconnect ») et de dépasser l'immobilisme inter-gouvernemental de structures telles que l'Eurogroupe. Pour le dire autrement, le T-Dem est une tentative (certainement incomplète) de résoudre, à l'échelle européenne, le fameux triangle d'impossibilité de Dani Rodrik de l'économie mondiale entre démocratie, souveraineté nationale et globalisation économique³. Il s'agit d'échafauder un nouveau compromis politico-institutionnel qui réponde au découplage croissant entre les lieux d'exercice de la démocratie et le niveau des décisions politico-économiques, mais aussi entre les revendications de souveraineté nationale (le fameux « taking back control ») et la pression inverse qu'exercent à l'inverse les interdépendances économiques et financières à l'échelle européenne et internationale. Ce faisant, il espère être une troisième voie entre le souverainisme et le supranationalisme qui structurent historiquement le débat sur l'avenir de l'Union.

Retour sur le projet T-Dem

¹ <http://tdem.eu/le-budget/>

² Voir notamment le très riche ensemble de réactions proposé dans l'édition d'avril 2018 des *European Papers* ou encore dans lavedesidées.fr.

³ Dani Rodrik, *The Globalization Paradox : Democracy and the Future of the World Economy*, W. W. Norton, 2012.

Il s'agit moins ici de répondre à l'ensemble des critiques qui ont été formulées au fil de ces années de discussion⁴ que de faire retour sur la démarche et s'interroger sur l'actualité du T-Dem plus de trois années après sa rédaction. Rappelons tout d'abord la démarche car elle conditionne fortement les contours du T-Dem ; or elle a parfois échappé aux commentateurs, de sorte que nos propositions ont pu être critiquées avec des critères inadéquats. Il ne s'agissait pas en effet de proposer un traité et un budget « clé en main » mais bien un *work in progress* ouvert aux compléments comme aux correctifs⁵. Il pouvait du reste difficilement en être autrement compte tenu de l'urgence qui a présidé à son écriture comme de la complexité des questions abordées. De fait, le T-Dem laisse bien des éléments de côté, dont plusieurs sont pointés dans les pages de ce volume, notamment par Nicola Lupo, et qui relèvent d'un travail à poursuivre : quelles relations avec le Parlement européen ? quelles modalités pratiques d'organisation de ce parlementarisme transnational construit à cheval entre les échelons européen et nationaux ? comment articuler zone euro et Union européenne alors que les deux niveaux tendent de plus en plus à se superposer ?, etc.

De même, et de manière plus décisive encore, il ne s'agissait pas de construire une architecture idéale pour l'Union européenne mais d'apporter la preuve *en acte* qu'il existait bien à l'intérieur (ou à côté) des traités (c'est-à-dire sans révision générale à 28) une marge de manœuvre suffisante pour réorienter le cours des politiques économiques européennes. Il faut sans doute rappeler que, depuis 2005 et la campagne référendaire sur le traité constitutionnel, une sorte de *doxa* s'était progressivement consolidée, notamment au sein de la gauche française, pointant le « marbre des traités » européens qui interdirait d'envisager toute évolution politique notable « à traités constants ». La méthode du T-Dem choisit un tout autre point de départ : prenant appui sur les importants degrés de liberté que les Etats étaient parvenus à trouver dans l'urgence face à la crise des « dettes souveraines », il explore une ligne de crête étroite : celle d'une réforme *interne* des dynamiques du gouvernement de la zone euro par la voie d'une greffe démocratique devant permettre d'ouvrir une brèche aux acteurs de la politique représentative et partisane. Mais en optant ainsi pour cette porte étroite, le projet prenait le risque d'apparaître, aux uns, juridiquement trop ambitieux (au regard des contraintes juridiques et institutionnelles du droit de l'Union) et, aux autres, politiquement trop modeste (au regard des libertés que permettrait une table-rase aussi prometteuse qu'improbable)...

Fallait-il craindre alors de ne faire qu'ajouter de la complexité à un système de gouvernement déjà passablement illisible ? Nous ne le croyons pas. Ce serait en effet se méprendre sur ce qui fait la complexité en politique. Celle-ci n'est pas une donnée de fait qui pourrait être mesurée, par exemple au nombre ou à la diversité des institutions en présence. Jugés à cette aune, nos systèmes politiques nationaux, qui sont le fruit d'une longue histoire de stratification de professions et d'institutions les plus diverses, ne sont pas moins complexes et illisibles. C'est en fait que la complexité et la lisibilité d'un système institutionnel tiennent moins à la masse d'institutions qu'à *la logique* d'ensemble qui les organise et leur donne sens. Faute d'économie générale, l'empilement actuel de traités, de politiques et d'institutions chargés de la zone euro ne peut que nous apparaître comme baroque et incompréhensible. De ce point de vue, le T-Dem propose plutôt une opération de clarification, en ré-unifiant la

⁴ On trouve la trace de certaines de ces discussions ainsi que de nos réponses dans l'ouvrage : Stéphanie Henette, Thomas Piketty, Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez, dir., *How to Democratize Europe. Contributions to a Transnational Debate*, Cambridge, Harvard University Press, 2019.

⁵ De fait, la proposition a elle-même évolué au fil des discussions et notamment du séminaire « T-Dem » co-organisé en 2018 avec Francesco Martucci et pour s'adapter au projet de budget formulé dans le cadre de la campagne des élections du Parlement européen : www.tdem.eu.

question de la responsabilité politique autour d'une institution européenne, l'assemblée parlementaire transnationale, chargée de demander des comptes à l'ensemble dispersé des institutions économiques et monétaires qui contribuent, sous des formes et selon des compétences différentes, à gouverner l'euro. En faisant ainsi de l'assemblée parlementaire le lieu pivot de la délibération et du contrôle de ces politiques économiques, fiscales et monétaires européennes, le T-Dem espère contribuer à réunifier symboliquement et politiquement ce gouvernement européen qui ne cesse d'accroître ses compétences au cœur de la « sphère intermédiaire ».

Les formats d'intervention : budget et traité

Au cœur de la démarche que nous avons cherché à construire, il y a aussi le souhait de re-connecter le débat sur les politiques et celui sur les institutions de l'Union européenne qui ont trop souvent eu tendance à se développer sur le mode des convergences parallèles... C'est sans doute l'une des leçons de l'expérience de l'Eurogroupe que de rappeler qu'une institution est *plus ou moins* équipée pour résoudre les questions dont elle a la charge comme les décisions dont elle est saisie. Institution intergouvernementale « informelle »⁶ née sous le signe du pragmatisme, de l'efficacité et du *problem solving*, l'Eurogroupe s'est ainsi révélé bien mal outillé et faiblement légitime pour régler les questions de solidarité transnationale (*risk sharing*) que les crises, que ce soit celle de 2008 ou celle de 2020, n'ont pas manqué de faire émerger. Au risque de conduire, au-delà même de l'immobilisme, à un affrontement toujours marqué et délétère d'intérêts nationaux. Trop souvent pourtant, la réflexion sur la réforme de la zone euro a suivi une pente technocratico-économique qui range l'aspect institutionnel et démocratique à la marge, préférant mettre en avant le caractère technique du problème saisi en termes d'« incomplétude », de « sous-optimalité », ou de « soutenabilité ». La politique ne disparaît pas toujours, bien sûr, de la littérature de rapports et de groupes d'experts qui s'est développée autour de la réforme de la zone euro ; mais elle est inmanquablement reléguée aux parties conclusives et réapparaît sous un jour où l'imprécision des termes le dispute au flou des termes et des objectifs (« mieux impliquer les parlements », renforcer la « gouvernance démocratique », etc.). Il ne s'agissait donc pas de chercher à nouveau un *magic bullet* devant permettre de *fix the euro*, mais de réfléchir aux institutions les plus à même de favoriser les compromis politiques transnationaux aux conséquences redistributives -compromis dont on sait qu'ils sont nécessaires pour contrebalancer les déséquilibres économiques croissants au sein même de la zone euro comme pour faire face aux situations de crise.

De ce point de vue, le format du « traité-constitution » et du « budget » nous sont apparus comme le plus ajustés à cette ambition car ce sont là précisément les formes institutionnelles par lesquelles on a historiquement fait rentrer les génies du droit et de la politique dans la lampe de la démocratie. Ainsi de la forme « budget » qui permet d'ancrer les choix de politiques économiques et fiscales dans un cadre parlementaire ; mais aussi de la forme « traité-constitution » (au sens *matériel* du terme) comme technique d'intégration du droit et des institutions à la démocratie. En réarticulant les savoirs du droit et de l'économie à la décision politique, ces deux formats ont la vertu de ré-ouvrir l'imagination réformatrice et de retrouver un espace des possibles politiques au sein duquel chacun est libre de se

⁶ Pour mémoire, l'article 1^{er} du Protocole 14 sur l'Eurogroupe dispose que : « Les ministres des États membres dont la monnaie est l'euro se réunissent entre eux *de façon informelle* » (souligné par nous) ; quant à la seule mention de l'Eurogroupe dans les traités, on la trouve au laconique art. 137 TFUE : « Les modalités des réunions entre ministres des États membres dont la monnaie est l'euro sont fixées par le protocole sur l'Eurogroupe ».

positionner. Sur l'axe de la démocratie, car le projet de traité permet de mettre à plat la répartition des pouvoirs au sein de l'UEM et de s'interroger sur les places respectives de la politique représentative, du pôle exécutif et des institutions indépendantes. Sur l'axe de la répartition également, car le budget permet à chaque citoyen de se positionner sur le choix des contributions fiscales (assiette, taux et progressivité de l'impôt européen) comme des priorités de politique publique (biens publics d'échelle européenne).

On dira sans doute qu'ainsi présenté, le T-Dem relève plus du domaine de l'utopie. Mais c'est à condition de parler ici de ces « utopies *réelles* » envisagées par un Erik Olin Wright⁷, c'est-à-dire en tant que projet qui, en faisant voir d'autres possibles européens, jette une lumière crue sur l'écart qui existe entre les « gros mots » de la démocratie européenne (ses valeurs, ses principes de solidarité et coopération, etc.) et la réalité des pratiques du gouvernement de la zone euro. A condition aussi de relever que, si la refonte des institutions et des politiques européennes proposée par le T-Dem peut à *froid* paraître irréaliste, compte tenu notamment de la polarisation forte des intérêts en présence dans la zone euro, elle s'avère extrêmement « réaliste » à *chaud*, c'est-à-dire en situation de crise économique et financière, quand il s'agit précisément de trouver une voie étroite dépassant les replis nationaux défensifs tout en favorisant la formation de compromis politiquement légitimes. Dans ce cadre, le T-Dem relève moins du régime de l'utopie que de l'exercice d'anticipation...

Eppur' si muove...

On dira peut-être que beaucoup a changé depuis la publication du T-Dem. Et de fait, chacune des crises a apporté son lot de solutions jusqu'ici jugées impensables : système de surveillance bancaire européen, achat de dette souveraine illimité par la BCE et extension considérable de ses pouvoirs, élargissement sans précédent du champ de surveillance des politiques publiques nationales via le Semestre européen, etc. Autant d'éléments qui indiquent une relative flexibilité des solutions. Voire une série de basculements, comme on a pu le voir dans le cours même de la crise liée au Covid-19 avec l'usage par la Commission, le 20 mars 2020, de la « *General escape clause* » du Pacte de stabilité qui permet aux Etats de s'écarter de leur trajectoire budgétaire et fiscale en cas de « *severe economic downturn* » : ce faisant, la Commission reconnaissait l'importance d'engager des mesures *contre-cycliques* coordonnées en période de crise, à l'inverse de ce qui s'est produit au cours de la crise de 2008. D'autres indices marquent un déplacement progressif (bien que modeste) des politiques de la zone euro au regard de ce qui faisait figure d'orthodoxie au début des années 2010. C'est vrai, à la veille de la crise actuelle, avec un retour de l'agenda social via le travail dit de « socialisation » du Semestre européen et la place croissante des questions sociales dans les « Recommandations Pays » ; c'est vrai encore du côté du « greening » du Semestre promis par la présidente de la Commission Ursula van der Leyen dans le cadre de son projet de *Green New Deal*. Ici et là, on trouve même, bien qu'à l'état dispersé, certaines des solutions suggérées par le T-Dem. C'est le cas de ce premier embryon d'assemblée parlementaire transnationale créé dans le cadre du nouveau traité sur la coopération et l'intégration franco-allemandes signé en janvier 2019 : composée de 50 parlementaires français et 50 parlementaires allemands, cette assemblée, qui n'a malheureusement d'attributions que consultatives, est sans équivalent en Europe⁸. C'est le cas aussi du budget européen, le *Budget Instrument for Convergence and Competitiveness* (BICC), qui aura fait l'objet d'intenses négociations au sein de la zone euro :

⁷ Olin Erik Wright, *Envisioning Real Utopias*, London, Verso, 2010.

⁸ T-Dem, « L'assemblée franco-allemande, une opportunité unique pour la justice fiscale en Europe », <https://www.lemonde.fr/blog/piketty/2020/02/21/lassemblee-franco-allemande-une-opportunite-unique-pour-la-justice-fiscale-en-europe/>

aussi limité soit-il dans ses montants, et technocratique dans ses formes et ses objectifs, il marque bien une ouverture vers cette « Constitution métabolique » dont parlent Cristina Fasone et Peter Lindseth dans ce volume. C'est vrai enfin de la mutualisation des dettes, solution longtemps marginalisée dans une politique européenne où elle faisait figure de *casus belli* inter-étatique, mais qui est aujourd'hui envisagée avec insistance dans les débats concernant le financement des dépenses extraordinaires occasionnées par la survenance d'une crise, celle du Covid-19, qui aura fait voir une nouvelle fois le sous-équipement fiscal et budgétaire européen.

En somme, contrairement aux annonces rituelles de « désintégration » de la zone euro qui resurgissent à chaque crise, le gouvernement de l'euro n'a pas cessé de se faire *malgré tout* au fil des grands sommets et autres marathons européens⁹. C'est du reste la thèse récemment développée par Luuk van Middelaar. Loin d'être bloqués, les Etats européens auront montré au fil des crises une certaine capacité d'improvisation et des degrés de liberté parfois inattendus (en tout cas impensables quelques mois plus tôt). Manière de rappeler que le « marbre » des traités que l'on convoque fréquemment pour dire l'impossibilité d'une refondation européenne, n'a pas la dureté ni l'éternité qu'on lui prête souvent. Reste que, si les chefs d'Etat et de gouvernement semblent parvenir à improviser, au sens du jazz, ils le font toujours (ou presque) dans le même sens – c'est-à-dire en ne cessant d'élever à l'échelon européen de nouvelles compétences-clés dans les domaines économiques, financiers et budgétaires, mais sans pour autant jamais clarifier la question de la responsabilité politique de ce pôle exécutif européen qui échappe toujours davantage aux contrôles juridiques comme à la politique représentative des partis et des parlements.

Actualité du T-Dem

Ce qui ne change pas, ainsi, c'est cette zone grise où se développe le gouvernement de la zone euro, entre indépendance d'une banque centrale aux rôles désormais multiples, informalité d'un Eurogroupe érigé en cellule de crise européenne tous azimuts, et extériorité au cadre institutionnel commun du Mécanisme européen de stabilité dont on voit bien pourtant l'importance alors qu'il est amené à piloter l'imposant plan de soutien aux Etats membres face à la pandémie en cours. Un gouvernement qu'on a pu définir ailleurs comme « hors les murs » en ce qu'il échappe au modèle de la « méthode communautaire », et qu'il tend à se développer dans l'angle-mort des contrôles politiques et juridiques. L'acte fondateur de cette « institutionnalisation externe » de l'UEM est déjà ancien puisqu'il remonte à son acte inaugural avec le dédoublement des arènes de négociation du traité de Maastricht en deux Conférences inter-gouvernementales (CIG) distinctes, l'une consacrée à l'Union politique, l'autre spécialisée sur l'Union économique et monétaire, émancipant ainsi les acteurs et les enjeux économiques et monétaires des interférences politiques¹⁰. Mais le ligne de faille n'a cessé de se creuser au fil des crises.

De fait, peu de choses ont changé depuis la rédaction du T-Dem. On le sait, l'intégration du traité de stabilité de 2012 dans le cadre juridique de l'Union, pourtant prévue

⁹ Cf. Luuk van Middelaar, *Alarums and Excursions. Improvising Politics on the European Stage*, Agenda Publishing, 2019. Pour une discussion, on se permet de renvoyer à Antoine Vauchez, « L'Europe telle qu'elle se fait », *Le Débat*, n°204, avril 2019, p. 135-139.

¹⁰ Pour une analyse d'ensemble de la trajectoire historique du gouvernement de la zone euro, Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez, « The euro-ization of Europe », in Stéphanie Hennette, Thomas Piketty, Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez, dir., *How to Democratize Europe. op. cit.*

cinq ans après l'adoption du traité, est restée jusqu'ici lettre morte. Quant à la réforme du Mécanisme européen de stabilité, initialement promue par la Commission européenne sous la forme d'un Fonds monétaire européen, elle a échoué dans son ambition de réintégrer le cadre institutionnel commun -une réintégration dont on sait qu'elle aurait permis au Parlement européen de se voir enfin reconnaître un embryon de contrôle sur une matière extrêmement sensible politiquement¹¹. C'est finalement à l'Eurogroupe qu'est revenue fin 2018 la charge de proposer une réforme du traité MES qui consolide sa position dans la négociation et la surveillance des *Memorandums of Understanding*, mais sans garantie démocratique nouvelle et tout en maintenant le statut « hors cadre » du mécanisme. La chose est d'autant plus notable que l'Eurogroupe n'a pas pour sa part davantage changé, lui qui reste, de manière toujours aussi officielle et faussement modeste, un simple « organe informel qui réunit les ministres des pays de la zone euro afin d'examiner les questions liées à l'euro ». Pourtant, nul ne peut plus ignorer après la dramatique « crise grecque » qui culmina à l'été 2015¹² que l'Eurogroupe est devenu le directoire politique de la zone euro, c'est-à-dire l'enceinte principale de résolution des crises européennes, aux côtés des Sommets de la zone euro, le lieu de la décision politique en matière de programmes d'assistance financière, et un des leviers essentiels du Semestre européen. Sa position est d'autant plus centrale qu'il fait pour ainsi dire corps avec le MES, comme les deux faces d'une même médaille, puisque leur composition identique et que son président assure la direction des travaux du Conseil des gouverneurs du MES.

Pourtant, malgré les responsabilités politiques croissantes qui sont les siennes, le binôme MES-Eurogroupe échappe toujours au régime européen de la responsabilité, qu'il soit politique ou juridique. Dans la mesure où ni l'un, ni l'autre ne sont des organes de l'Union, ils ne se voient pas imposer d'autres règles de transparence que celles qu'ils veulent bien s'imposer, tandis que leurs actes bénéficient d'une forme d'immunité juridictionnelle. La chose est bien établie depuis les affaires liées à la restructuration du secteur bancaire chypriote. L'assistance financière accordée par l'Eurogroupe, décidée par une déclaration de ce dernier entérinant le protocole d'accord auquel étaient parvenus l'Etat chypriote, la Commission et le MES, s'est en effet révélée injusticiable de quelque voie de droit que ce soit après que la Cour de justice se soit estimée incompétente pour en connaître¹³. Les recours en annulation contre les actes pris par la Commission et la BCE dans le cadre du MES ont été jugés tout autant irrecevables¹⁴, la Cour se refusant à reconnaître un effet juridique à leur présence dans ces enceintes, de sorte que l'Eurogroupe fait même écran à la mise en cause d'institutions qui sont pourtant bel et bien les « auteurs » politiques de ces décisions.

Or, cette dynamique « hors les murs » n'est pas sans effets politiques. Elle contribue tout d'abord à dévitaliser l'Union européenne elle-même. L'émergence de ce pôle financier

¹¹ Ses pouvoirs auraient en tout état de cause été relativement faibles concernant pour l'essentiel l'institution d'une discussion sur le rapport annuel, la possibilité d'organiser des auditions et poser des questions orales et écrites.

¹² A telle enseigne que le cinéaste Costa-Gavras a cru pouvoir en faire un film qui, basé sur l'ouvrage de témoignage de l'ancien ministre de l'économie grec Yanis Varoufakis, fait la part belle aux coulisses de l'Eurogroupe, sans que l'on sache si le tour de force qui consiste à rendre dramatiquement haletantes des rencontres entre hommes cravatés en gros dans des salles de réunions haut-de-gamme mais froides est celui du metteur en scène -ou si cela témoigne simplement du fait que la réalité dépasse, au sens propre, la fiction. Pour l'ouvrage : Y. Varoufakis, *Adults in the Room*, London, Bodley Head, 2017 ; pour le film : Costa Gavras, *Adults in the Room*, 2019.

¹³ CJUE, 20 sept. 2016, *Ledra Advertising c. Commission et BCE*, C-815P et autres.

¹⁴ Un recours indemnitaire est toutefois possible : v. l'arrêt précité et aussi Trib. UE, *Chrysostomides & Co LLC c. Conseil de l'Union européenne*, T-680/13.

européen se fait bien sûr aux dépens du Conseil Ecfm dont on sait qu'il est réduit au rôle de chambre d'enregistrement, et ce d'autant que l'Eurogroupe se réunit de manière toujours plus fréquente en formation élargie à l'ensemble des membres de l'Union... Mais aussi au détriment plus largement du Conseil-Affaires générales et du Coreper, dépossédés au cœur des crises du rôle de coordination politique transversale qui était traditionnellement le leur. Que l'on pense ici aussi au MES qui s'est aujourd'hui octroyé le premier rôle en lieu et place des responsabilités du Conseil Ecfm, notamment pour ce qui est de l'octroi d'une assistance financière. Certains –à l'image de Wolfgang Schäuble- auraient du reste même souhaité qu'il puisse même entrer, en lieu et place d'une Commission jugée excessivement « politique », dans la cabine de pilotage du Semestre européen¹⁵. Au final, ce qui se trouve consolidé ici, c'est le rôle de médiation et coordination politiques que jouent désormais les « financiers » à tous les niveaux, depuis les directeurs du Trésor jusqu'aux ministères économiques en passant au niveau européen par le binôme Eurogroupe-MES.

Mais la consolidation de ce gouvernement de la zone euro placé tout à la fois sous l'égide des « financiers » et (en large partie) en dehors du cadre institutionnel commun a aussi un effet politique très palpable d'indexer de manière toujours plus marquée le poids politique des Etats sur leur valorisation financière et leur position (créditrice ou débitrice). *One euro, one vote* : ce principe traditionnellement étranger aux enceintes politiques ordinaires de l'Union dominées, à l'instar du Conseil de l'UE fondé sur la règle de « double majorité » (poids de la populaire, nombre d'Etats) tend à irriguer toujours davantage le gouvernement de la zone euro dont on sait les ramifications politiques et sociales nationales multiples. On rappellera que la pondération des voix instaurée au sein du Conseil des gouverneurs du MES a été calquée sur celle de la BCE. Les États reçoivent en effet un nombre de voix égal au nombre de parts qui leur ont été attribuées dans le capital du MES, ce qui avantage les deux États (la France et l'Allemagne) qui, avec respectivement de 20,4 % et 27,1 % des voix, disposent d'un véritable droit de veto (la majorité qualifiée étant fixée à 80%). Non sans effet bien sûr sur l'Eurogroupe lui-même, puisqu'aussi bien les deux structures forment, on l'a vu plus haut, un Janus bifron¹⁶ : dès lors s'il est vrai que l'Eurogroupe vote traditionnellement par consensus, c'est à l'ombre des règles de vote du MES qui consacrent le poids des pays créditeurs et rompt ainsi avec la règle d'égalité entre les Etats au nom de leurs performances budgétaires et de l'importance de leur économie. On ajoutera enfin ici le changement en 2015 des règles de vote au sein du Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne qui a à son tour renforcé ce glissement vers une pondération financière des Etats en remettant en question la règle « un pays, une voix » au profit d'un classement en trois groupes d'Etats construit « en fonction de la taille de leur économie et de leur secteur financier »¹⁷.

Au point sans doute, et c'est peut-être l'élément de nouveauté le plus notable, de pousser les Etats débiteurs à sortir des enceintes du gouvernement de la zone euro pour politiser *de l'extérieur* les clivages. Ainsi, alors même que la crise précédente avait marginalisé un Yanis Varoufakis qui apparaissait comme un trublion dans l'espace confiné

¹⁵ W. Schäuble, *Non-paper for giving the way towards a Stability Union*, p. 1, disponible sur <http://www.svengiegold>. (10 juillet 2019).

¹⁶ On renvoie ici à la thèse de Louise Fromont, *L'impact de la nouvelle gouvernance économique européenne sur l'Union de droit*, Thèse Université libre de Bruxelles, 2020.

¹⁷ Comme l'indique cette note de l'OFCE, « une fois sur cinq, les Gouverneurs des 'grands' pays ne voteront pas tandis les Gouverneurs des 'petits' pays ne voteront pas 3 fois sur 14 », ce qui conduit à réduire les droits de vote des petits pays. A cela s'ajoute le fait que pour les décisions financières, les suffrages sont pondérés en fonction du pourcentage de détention du capital de la BCE par chaque BCN. <https://www.ofce.sciences-po.fr/blog/rotation-des-votes-au-conseil-des-gouverneurs-de-la-bce-plus-quun-symbole/>.

des négociations européennes, la crise actuelle a fait apparaître publiquement une coalition de 9 Etats (Belgique, Grèce, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Portugal, Slovénie) unis symboliquement dans une lettre signée des chefs d'Etat et de gouvernement et adressée le 25 mars 2020 au président du Conseil européen Charles Michel, pour appeler à la création d'un instrument financier permettant une mutualisation européenne de la dette publique générée par la crise du Covid19, en opposition frontale avec les « *frugal fours* » (l'Autriche, la Finlande, l'Allemagne et les Pays-Bas).¹⁸ Au risque pourtant, faute de disposer d'une enceinte parlementaire transnationale dotée d'une véritable capacité politique, de cristalliser des lignes d'affrontement stables entre « intérêts nationaux » comme entre des pays créditeurs et débiteurs, de bloquer durablement la décision politique européenne... et de confirmer au pire moment le diagnostic initial posé par le T-Dem.

¹⁸ http://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/letter_michel_20200325_eng.pdf