



**Jean Monnet Working Paper Series**

-

**Environment and Internal Market**

**Vol. 2012/4**

**LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE EUROPEENNE :  
LEVIATHAN OU COLOSSE AUX PIEDS D'ARGILE ?**

**Par**

**Nicolas DE SADELEER**

---

Published on <http://www.desadeleer.eu>

© Nicolas de Sadeleer, 2012

[desadeleer@fusl.ac.be](mailto:desadeleer@fusl.ac.be)

# La gouvernance économique européenne : Léviathan ou colosse aux pieds d'argile ?\*

par

Nicolas DE SADELEER\*\*

Chaire Jean Monnet, Professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis, Professeur invité à l'Université catholique de Louvain et à l'Université de Lund

1. En raison de l'accumulation des déficits structurels de certains Etats membres, du renflouement des banques endettées et des stimuli budgétaires destinés à relancer la croissance, les déficits budgétaires se sont rapidement creusés à partir de 2009. Ainsi, à la crise financière de 2008 a succédé une crise budgétaire substantielle compromettant la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble. Si cette nouvelle crise est révélatrice des faiblesses en termes d'intégration économique, elle n'a pas pour autant sonner le glas de l'Union politique, laquelle s'en trouve d'une certaine façon renforcée. En effet, au fil de ces deux dernières années, l'on a vu surgir des antres de l'Union européenne une kyrielle de nouveaux mécanismes - Pacte Europa plus, Semestre européen, Six-pack, Traité sur la stabilité budgétaire –appelés à serrer le corset budgétaire dans le sens d'une plus grande rigueur<sup>1</sup>. Ce sursaut masque-t-il une crise identitaire profonde dans le chef des institutions de l'UE qui ne savent désormais plus où donner de la tête ou faut-il y voir une volonté réelle de renforcer l'Union économique et monétaire (UEM) qui fut récemment victime de son anomalie congénitale ? On connaît les causes de la crise qui ébranle la construction européenne : d'un côté, une monnaie unique relevant d'une compétence exclusive, dotée d'une banque centrale indépendante (BCE) qui permet à l'Europe monétaire de parler d'une seule voix ; de l'autre, la cacophonie ambiante étant donné que les politiques économiques nationales ne sont pas intégrées mais seulement coordonnées<sup>2</sup>. En ce qui concerne ces dernières, on le sait, les Etats membres conservent leur souveraineté moyennant le respect d'un certain nombre de principes directeurs, dont celui des finances publiques saines et de l'« économie de marché ouverte où la concurrence est libre »<sup>3</sup>. La BCE a dû ainsi définir une politique monétaire sans pouvoir se reposer pour autant sur l'assise d'un gouvernement économique européen. Cette situation a perduré dans la mesure où les autorités allemandes estimèrent que l'instauration d'un gouvernement économique européen aurait fait peser une épée de Damoclès sur l'indépendance de la BCE<sup>4</sup>.

---

\* L'auteur tient à remercier J.V. Louis pour son aide précieuse ainsi que Madame G. Goddin pour la relecture attentive de ce texte.

\*\* L'auteur peut être contacté à l'adresse [desadeleer@fusl.ac.be](mailto:desadeleer@fusl.ac.be).

<sup>1</sup>M. Ruffert, "The European Debt Crisis and European Union Law", *C.M.L.Rev.*, n° 48, 2011, pp. 1777-1806.

<sup>2</sup> La coordination des politiques économiques et de l'emploi ainsi que des politiques sociales (art. 5 TFUE) fait l'objet d'une « compétence partagée » (article 4, par. 1 TFUE). A la différence des compétences partagées énumérées au paragraphe 2 de l'article 4, ces compétences ne font l'objet que de mesures de coordination et non pas d'harmonisation législative (art. 5 TFUE). En revanche, la politique monétaire pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro fait l'objet d'une compétence exclusive en vertu de l'article 4, par. 1, c) TFUE.

<sup>3</sup> Article 119, par. 1<sup>er</sup> TFUE.

<sup>4</sup> N. Jabko, "Which Economic Governance for the EU?", *SIEPS*, 2011, n°2, p. 12.

Conscients de la fragilité de cet édifice et du risque que les Etats relâchent leur discipline budgétaire en raison de la fonction protectrice de l'Euro, le Conseil européen et le Conseil de l'Union se dotèrent en 1997 d'un ersatz de gouvernement économique : le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC), lequel repose sur deux piliers. D'une part, une approche préventive concernant la surveillance multilatérale et, d'autre part, une dimension correctrice ayant trait à la procédure de sanction des déficits publics excessifs. Ces mécanismes sont destinés à contraindre les Etats à réduire de 3 % le rapport entre leur déficit public prévu ou effectif et leur PIB et à ramener à 60 % le rapport entre leur dette publique et leur PIB<sup>5</sup>. Garantissant de la sorte la « soutenabilité » de la dette publique, le respect accordé à ces deux seuils aurait pu conduire à une homogénéisation des politiques budgétaires sans que l'on éprouve le besoin, dans l'esprit des concepteurs du PSC, de mettre en place un gouvernement économique<sup>6</sup>.

2. C'est par touches successives que l'UE a mis en place, au cours de ces dernières années, différents mécanismes en vue d'enrayer la propagation de la crise. En vue de remédier aux insuffisances de l'organisation du système de contrôle prudentiel des établissements financiers que la crise de 2008 avait révélées, elle s'est d'abord dotée d'un système européen de supervision financière (SESF), lequel est composé de trois autorités sectorielles (banques, assurances et pensions professionnelles, et marchés et services financiers) ainsi que d'un comité européen du risque systémique (CERS)<sup>7</sup>. Dans la mesure où notre contribution est centrée sur le contrôle macro-économique et budgétaire, nous ne traiterons pas de cette question, même si nous sommes conscients du rôle que le SESF est appelé à jouer dans la nouvelle structure de contrôle propre à la gouvernance économique<sup>8</sup>.

Ensuite, un fonds commun de créances sous la forme d'une société anonyme de droit luxembourgeois (Facilité Européenne de Stabilité Financière (FESF)) fut mise en place le 9 mai 2010 par les 17 Etats membres de la zone euro. Une réforme simplifiée de l'article 136 TFUE s'imposa<sup>9</sup> en vue de contourner la règle de « no bail-out » consacrée à l'article 125 TFUE<sup>10</sup>. A partir de 2013, le Mécanisme européen de Stabilité Financière (MSF), nouvel accord intergouvernemental conclu par les 17 Etats membres de la zone euro conformément au nouveau paragraphe 3 de l'article

---

<sup>5</sup> Article 126, par. 2 TFUE et protocole n°2 sur la procédure concernant les déficits excessifs.

<sup>6</sup> J.-P. Fitoussi, « Politiques macroéconomiques et réformes structurelles : bilan et perspectives de la gouvernance économique au sein de l'UE », *Revue d'économie publique*, 2010/2, vol. 120, p. 253.

<sup>7</sup> N. Moloney, « EU Financial Market Regulation after the Global Financial Crisis : « More Europe » or More Risks ? », *C.M.L.Rev.*, 2010, n° 47, p. 1317-1383 ; F. Martucci, J. Lasserre Capdeville et J.-P. Kovar, « Le système européen de surveillance financière » *Europe*, n° 6, juin 2011, p. 4-9 ; Fr. Van der Mensbrugge, « New Pan-european regulators for the financial sector », *Annales d'études européennes de l'UCL*, 2011, p. 165-1863 ; J.V. Louis, « The Unexpected Revision of the Lisbon Treaty and the Establishment of a European Stability Mechanism », in D. Ashiagbor, N. Contourids, I. Lianos (eds), *The European Union after the Treaty of Lisbon*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

<sup>8</sup> Le CSRS est appelé à rendre un avis sur les projets d'indicateurs de la Commission européenne relatifs à la stabilité des marchés financiers, lesquels doivent prendre dûment en compte les travaux de ce comité. Voyez l'article 4, para. 5 du règlement 6 avril 2011, L91, p. 1.

<sup>9</sup> Un paragraphe 3 fut ajouté à l'article 136 TFUE : "Les États membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité". Cf. Décision du Conseil européen du 25 mars 2011, J.O. 23 novembre 2011, L 306, p. 25.

<sup>10</sup> J.-V. Louis, « The No-Bailout Clause and Rescue Packages », *C.M.L.Rev.*, 2010, n° 47, p. 971-986.

136 TFU, se substituera à la FESF dans le dessein de fournir une assistance financière aux États membres de la zone euro.

Compte tenu de l'ampleur sans précédent de cette crise, le Parlement européen et le Conseil de l'Union adoptèrent, dans le courant de l'automne 2011, six actes législatifs (« six-pack ») destinés à remédier aux déficiences du PSC, notamment en le renforçant et en élargissant la panoplie de mécanismes préventifs et correctifs. En effet, en sus de resserrer la discipline budgétaire dans le dessein de réduire le niveau d'endettement public des États, le « six-pack » garantit aussi une meilleure coordination des règles de surveillance et d'évaluation, laquelle était rendue indispensable en raison de l'accumulation des processus de programmation. Adoptés en 1<sup>ère</sup> lecture par le Parlement le 28 septembre et par le Conseil le 4 octobre 2011, ces six actes sont entrés en vigueur le 16 décembre dernier.

Enfin, la décision prise par les chefs d'États et de gouvernements réunis au sein du Conseil européen, hormis le premier ministre britannique et par la suite des autorités tchèques, le 9 décembre dernier de signer le 1er mars 2012 un accord intergouvernemental sur le renforcement de l'Union économique est venu compléter cet édifice.

4. La première section présente succinctement la noria de mécanismes permettant d'asseoir une gouvernance économique. Ensuite, dans une seconde section, nous analyserons l'impact de cette réforme sur l'équilibre institutionnel. L'approche retenue ne nous permet toutefois pas d'analyser dans le détail les nombreux pans de cette gouvernance.

### **1. L'architecture de la nouvelle gouvernance économique**

5. Dans le sillage de la crise financière, l'UE a redessiné la Stratégie de Lisbonne (EU 2020) (A) et certains États ont conclu le pacte Europa plus (B). Dans la mesure où la programmation et l'évaluation de plusieurs programmes nationaux par différentes institutions soulevait d'importants problèmes d'agencement, une meilleure coordination s'est avérée indispensable, notamment au moyen du « Semestre européen » (C). Enfin, le traité du 1<sup>er</sup> mars 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (TSCG) retiendra notre attention (D).

#### **A.- Stratégie Europe 2020**

6.- Se substituant à la Stratégie de Lisbonne tout en conservant la méthode ouverte de coordination, la Stratégie 2020, adoptée par le Conseil européen en 2010, vise principalement à renforcer la compétitivité. Sa réussite est tributaire des moyens mis en œuvre par les États membres. Trois priorités sont dégagées : (i) une croissance intelligente (ii) basée sur la connaissance et sur l'innovation, (iii) durable et inclusive (taux d'emploi élevé, cohésion économique, sociale et territoriale). Des programmes de réforme nationaux (PRN) doivent être présentés en même temps que les programmes de stabilité et de convergence, dans le cadre du semestre européen que nous commenterons par la suite. A la différence des programmes de convergence et de stabilité, qui poursuivent l'assainissement durable des finances publiques, les PRN traduisent les grandes orientations de la politique économique et sociale.

## **B.- Pacte Euro plus**

7.- Lors de leur réunion du 11 mars 2011, les chefs d'État et de gouvernement de la zone Euro ainsi que 6 autres États n'ayant pas l'Euro comme monnaie ont repris l'idée initialement avancée par l'Allemagne d'un pacte de compétitivité. S'inscrivant dans une approche intergouvernementale non contraignante destinée à renforcer les mécanismes du traité relatif à la lutte contre les déficits excessifs, le Pacte Euro plus repose sur quatre règles directrices : le renforcement de la gouvernance économique, l'amélioration de la compétitivité et la convergence des compétitivités des États, l'intégrité du marché unique ainsi que l'implication des pays membres. On retiendra notamment que ce pacte invite les constituants et les législateurs nationaux à consacrer la « règle d'or budgétaire », laquelle est déjà inscrite dans certaines constitutions nationales<sup>11</sup> et qui s'imposera aux parties contractantes du TSCG<sup>12</sup>.

Enfin, ce pacte s'applique à des matières qui tantôt sont susceptibles d'être harmonisées conformément au droit de l'Union (harmonisation fiscale en vertu de l'article 113 TFUE), tantôt relèvent des compétences nationales (accords entre partenaires sociaux concernant la modération salariale). Le contrôle des engagements pris par les États parties au pacte est assuré par leurs pairs. Chaque année, les États parties font état des projets adoptés en vue de concrétiser leurs engagements. Leur exécution doit être intégrée dans les PRN prévus par la Stratégie 2020 ainsi que dans les programmes de stabilité et de convergence. La Commission est également appelée à jouer un rôle dans l'évaluation de ces engagements.

## **C.- Le renforcement du PSC**

### **1° Volets préventif et correctif**

8.- Postérieur au traité de Maastricht, lorsque l'UEM était devenu une réalité, le PSC a eu pour mérite de fixer les règles de vie au sein de la zone euro. Ce pacte consiste, formellement, en une résolution du Conseil européen du 17 juin 1997 et deux règlements adoptés par le Conseil le 7 juillet 1997<sup>13</sup>. Aussi s'articule-t-il, d'une part, autour d'une dimension préventive, en vertu du règlement 1466/97, basée sur une surveillance multilatérale des États de la zone euro, lesquels doivent présenter leurs objectifs budgétaires à moyen terme dans un programme de stabilité actualisé chaque

---

<sup>11</sup> A cet égard, l'article 109 de la *Grundgesetz* prévoit que « les budgets de la fédération et des Landers sont en principe à équilibrer sans recours au crédit » tandis que l'article 135 de la constitution espagnole consacre un principe de stabilité budgétaire interdisant les déficits publics dépassant les seuils fixés par l'UE. On notera aussi qu'à la suite d'un vote populaire, la Confédération suisse a introduit dans sa Constitution une règle dans le but de limiter ses dépenses fédérales à laquelle est adjoind un système de sanctions en cas de déviation. Voy. J.-V. Louis, « La nouvelle « gouvernance » économique de l'espace euro », *Mélanges en hommage au professeur Joël Molinier*, Paris, Lextenso éditions, 2012.

<sup>12</sup> Voir infra. D.

<sup>13</sup> Règlement (CE) No 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, JO, L 209, 2 août 1997, p. 1) ; Règlement (CE) No 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, JO, L 209, 2 août 1997, p. 6. Voy. J.-V. Louis, *Commentaire J. Mégret. L'Union européenne et sa monnaie*, Bruxelles, Presses de l'ULB, 2009, pp. 108-115.

année. Conformément à l'article 121 TFUE, un système d'alerte rapide permet au Conseil Ecofin d'adresser une recommandation à un État en cas de dérapage budgétaire. Par ailleurs, un mécanisme correctif, dont la mise en œuvre est assurée par le règlement 1467/97, veille, quant à lui, à mettre en œuvre la procédure des déficits excessifs consacré à l'article 126 TFUE.

Or, le PSC n'a pas produit les effets escomptés dans la mesure où le Conseil jouissait d'un large pouvoir discrétionnaire quant à l'appréciation du respect des critères par les autorités nationales, critères qui, à la suite des difficultés éprouvées par la France et l'Allemagne à les respecter<sup>14</sup>, furent assouplis en 2005<sup>15</sup>. Alors qu'ils auraient dû être proches de l'équilibre, certains déficits budgétaires ont continué à croître notamment lorsque la conjoncture économique s'est dégradée.

Le PSC souffrait également d'autres défauts. Portant exclusivement sur les aspects budgétaires, le régime de surveillance mutuelle faisait fi des questions macroéconomiques (évolution des prix, des salaires, perte de compétitivité, etc.). Sans doute cette approche cloisonnée explique-t-elle que les crises budgétaires en Irlande et en Espagne, pays où le rapport entre la dette publique et le PIB se situait aux alentours 30 % en 2007, n'aient pu être détectées à temps par la Commission<sup>16</sup>. Qui plus est, le régime d'amendes prévu par la procédure de sanction des déficits publics excessifs revenait, en raison de sa sévérité, à écraser des mouches au marteau pilon. Lorsque l'on dispose de l'arme atomique, on tend à ne pas s'en servir.

9.- Visant à renforcer la gouvernance économique au sein de l'UE et plus particulièrement au sein de la zone euro, le « six-pack » se compose de deux règlements modifiant de manière significative les mécanismes prévus aux règlements 1466/97 et 1467/97. Un troisième règlement portant sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire de la zone euro renforce ces deux volets<sup>17</sup>. Par la suite, nous examinerons brièvement les deux règlements sur la surveillance macro-économique et la directive sur les budgets nationaux.

10.- En ce qui concerne le volet préventif du Pacte, les Etats membres sont soumis depuis 1997 à l'obligation d'atteindre, de manière différenciée, une position proche de l'équilibre ou excédentaire, conformément à l'objectif à moyen terme différencié (OMTD) au moyen de la trajectoire d'ajustement. La priorité sera désormais donnée à la réduction de la dette, notamment par l'affectation à l'avenir des recettes exceptionnelles à la diminution du passif<sup>18</sup>. Ceci devrait permettre d'éviter que, comme par le passé, les recettes ne soient pas affectées par priorité à la réduction de la

---

<sup>14</sup> CJ, 13 juillet 2004, aff. C-27/04, *Commission c. Conseil*, Rec., p. I-6649.

<sup>15</sup> Règlement (CE) N° 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, J.O., L 174, 7 juillet 2005, p. 1.

<sup>16</sup> Les mécanismes de surveillance mis en place n'étaient pas parvenus à détecter l'évolution rapide des taux d'endettement de l'Espagne et de l'Irlande. Alors qu'il se situait à 30% en 2007, le taux d'endettement de l'Espagne, a doublé en 2010. En ce qui concerne l'Irlande, alors qu'en 2008, la Commission prévoyait un taux d'endettement inférieur à 30%, celui-ci dépassa subitement les 80% en 2010.

<sup>17</sup> Règlement (UE) N° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, J.O. 23 novembre 2011, L 306, p. 1.

<sup>18</sup> Considérant 18 du préambule et article 5, par. 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup> al. du règlement 1466/97 tel que modifié par le règlement (UE) N° 1175/2011.

dette. En d'autres mots, les Etats endettés devront mettre de côté lors des années de bonne conjoncture.

Par ailleurs, l'OMTD en ce qui concerne la position budgétaire de l'Etat membre, fait l'objet de tempéraments. L'Etat membre peut s'en écarter « tout en prévoyant une marge de sécurité pour ce qui concerne la limite de 3 % du PIB fixée pour le déficit public »<sup>19</sup>. L'OMTD est revu tous les trois ans<sup>20</sup>. Lorsqu'ils évaluent la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'OMTD, le Conseil de l'Union et la Commission examinent si l'Etat membre concerné améliore annuellement son solde budgétaire à concurrence de 0,5 % du PIB. En ce qui concerne les Etats membres qui sont confrontés à un niveau d'endettement dépassant les 60 % de leur PIB, les efforts d'ajustement à fournir sont plus importants : l'amélioration annuelle du solde budgétaire doit être supérieure à 0,5 % du PIB<sup>21</sup>.

On le sait, le PSC a été victime pendant longtemps d'un problème de crédibilité. En effet, pendant la première décennie, alors que la violation des dispositions sur les déficits excessifs était chronique, aucune sanction pécuniaire ne fut prise contre les Etats défaillants. Désormais, la phase préventive se trouve renforcée par l'adoption d'un régime de sanctions graduelles et précoces. Dans l'hypothèse où l'Etat défaillant n'aurait pas pris des mesures suite à une recommandation du Conseil identifiant un dérapage sensible de sa position budgétaire par rapport à l'OMTD, le Conseil pourra lui imposer la constitution d'un dépôt porteur d'intérêts, préalable à des poursuites, lequel est susceptible de se transformer en dépôt sans intérêts<sup>22</sup>. Si aucune action n'a été prise pour corriger le déficit excessif, le Conseil peut, dans un troisième temps, sur la base d'une recommandation de la Commission, infliger à l'Etat concerné une amende s'élevant à 0,2 % du PIB<sup>23</sup>. Ces sanctions sont appelées à renforcer la crédibilité des mesures de prévention<sup>24</sup>. Qui plus est, la procédure de majorité inversée garantit une application quasi automatique de ces sanctions. En effet, les pouvoirs du Conseil sont en effet extrêmement encadrés puisque les propositions de la Commission ne peuvent être modifiées ou rejetées, dans un délai déterminé, qu'à la majorité qualifiée<sup>25</sup>.

11.- Quant au volet correctif, le rapport entre la dette publique et le PIB doit, conformément à l'article 126, par. 2 TFUE, diminuer à concurrence de 5 %<sup>26</sup>. Outre le critère du déficit public (3%), celui de la dette (60 %) sera désormais appliqué<sup>27</sup>. Même les Etats respectant le critère du déficit public devront désormais adopter des mesures en vue de diminuer leur dette publique en dessous des 60 %. Ce changement

---

<sup>19</sup> Article 2 bis, al. 2 du règlement 1466/97 tel que modifié par le règlement (UE) N° 1175/2011.

<sup>20</sup> Article 2 bis, al. 3 du règlement 1466/97 tel que modifié par le règlement (UE) N° 1175/2011.

<sup>21</sup> Article 5, par. 1, al. 1 et 2 du règlement 1466/97 tel que modifié par le règlement (UE) N° 1175/2011. Cette règle est reprise à l'article 3, par. 1, b) du TSCG.

<sup>22</sup> Articles 4 et 5 du règlement (UE) 1173/2011 du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, J.O., 23 novembre 2011, L 306, p. 1.

<sup>23</sup> Article 6, para. 1<sup>er</sup>.

<sup>24</sup> J.V. Louis, « La nouvelle « gouvernance » économique de l'espace euro », op. cit., p. 6.

<sup>25</sup> Le Parlement européen a été favorable à cette procédure alors que les chefs d'Etat de la France et de l'Allemagne y étaient opposés. Les états BENELUX y étaient favorables.

<sup>26</sup> Article 2, 1bis, 1er al. du règlement 1467/97 tel que modifié par le règlement (UE)

N°1177/2011. Cette obligation est confirmée par l'article 4 du TSCG.

<sup>27</sup> Article 2, 1bis, 2<sup>ème</sup> al. du règlement 1467/97 tel que modifié par le règlement (UE) N° 1177/2011.

de taille impliquera, en outre, pour les Etats membres de la zone Euro un “nouvel ensemble de sanctions financières graduées”<sup>28</sup>.

## 2° Semestre européen

12.- Le « Semestre européen » constitue indéniablement la grande nouveauté de la réforme<sup>29</sup>. Désormais, le cycle de surveillance et de coordination s’inscrit dans un cadre synchronisé. Organisé de manière informelle en 2011 sur la base d’une décision du Conseil Ecofin du 6 septembre 2010, le semestre européen s’imposera une seconde fois dans le courant de l’année 2012 en vertu du règlement (UE) N° 1175/2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97<sup>30</sup>. Ce semestre a pour objet d’assurer une coordination plus étroite des politiques économiques et une convergence soutenue des performances économiques des Etats membres dans le cadre de la surveillance multilatérale propre au volet préventif du PSC<sup>31</sup>. Il permet notamment de surveiller la mise en œuvre à la fois des grandes orientations de politique économique (GOPE)<sup>32</sup> de même que celle des lignes directrices pour l’emploi<sup>33</sup>. Il comprend, en outre, les programmes de stabilité ou de convergence prévus par le règlement 1466/97<sup>34</sup>. Autre nouveauté, il permet d’évaluer les PRN destinés à mettre en œuvre la stratégie de l’Union pour la croissance et l’emploi<sup>35</sup>. Cette mise en parallèle a assurément le mérite d’accroître l’interdépendance des différents processus de programmation, ce qui paraît justifié étant donné que les politiques structurelles sont étroitement liées aux finances publiques. D’une part, elles doivent être financées par les deniers publics, et d’autre part, les Etats sont en droit d’espérer une augmentation de leurs recettes résultant de l’augmentation de la croissance.

Le « Semestre » débute en début d’année par une évaluation horizontale de la Commission reposant sur un rapport annuel sur la croissance (janvier)<sup>36</sup> qui va permettre au Conseil européen de formuler des orientations stratégiques (mars). A partir du mois d’avril, ces orientations devront être prises en compte dans les stratégies budgétaires à moyen terme dans le cadre des programmes de stabilité (pour les 17 Etats de la zone Euro) ou de convergence (pour les 10 autres Etats) ainsi que dans les PNR visant à garantir les objectifs de la stratégie Europe 2020. La dernière phase du « Semestre » se conclut, dans le courant des mois de juin et de juillet, par la formulation par le Conseil et la Commission d’orientations politiques pour chaque pays. Aussi les cadres budgétaires nationaux prévus pour l’année suivante devront-ils s’aligner sur les orientations arrêtées dans le cadre du semestre.

---

<sup>28</sup> Article 2, 1bis du règlement 1467/97 tel que modifié par le règlement (UE) N° 1177/2011.

<sup>29</sup> J.V. Louis, « *The Enforcement of Economic Governance* », in M. Lepoivre, J. Keller-Noëllet et S. Verhelst (eds), numéro spécial « *The European Union and Economic Governance* », *Studia Diplomatica*, LXIV-4, 2011, pp. 58-61

<sup>30</sup> Articles 11 et 12 du règlement 1466/97 tel que modifié par le règlement (UE) N° 1175/2011.

<sup>31</sup> Article 2 bis, para. 1<sup>er</sup> du règlement 1466/97 tel que modifié par le règlement (UE) N° 1175/2011.

<sup>32</sup> Articles 5, par. 1er et 121, para. 2 TFUE.

<sup>33</sup> Article 148, para. 2 TFUE.

<sup>34</sup> Voy. le Code de conduite du Conseil Ecofin du 7 septembre 2010. Cf. Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes.

<sup>35</sup> Supra. A.

<sup>36</sup> On observera que le rapport pour l’année 2012 fut adopté le 23 novembre 2011 et non pas comme prévu en janvier 2012. Cf. Communication de la Commission, Examen annuel de la croissance 2012, COM(2011) 815 final.



- **Janvier** : la Commission publie son examen annuel de la croissance, fixant les priorités de l'UE pour stimuler la croissance et la création d'emplois au cours de l'année à venir.
- **Mars** : le Conseil européen formule les lignes directrices de l'UE concernant les politiques nationales.
- **Avril** : les Etats membres soumettent leurs programmes de stabilité ou de convergence, ainsi que leurs PNR.
- **Juin** : la Commission évalue ces programmes et adresse des recommandations propres à chaque Etat. Le Conseil Ecofin examine ces recommandations et le Conseil européen les approuve.
- **Juillet** : Le Conseil Ecofin adopte formellement les recommandations par pays.

13.- Les Etats membres doivent tenir dûment compte des orientations formulées par le Conseil européen dans l'élaboration de leur politique économique, de l'emploi et budgétaire avant toute prise de décision majeure concernant leurs budgets nationaux pour les années à venir. L'absence de réaction des autorités étatiques aux orientations qui leur sont données peut entraîner soit de nouvelles recommandations de la part du Conseil de l'Union, soit un avertissement de la Commission en vertu de l'article 121, para. 4 sur la surveillance multilatérale, soit des sanctions financières<sup>37</sup>.

### 3° Surveillance macro-structurelle

14.- Dans la mesure où des finances publiques saines peuvent masquer un endettement excessif des ménages, le seuil de déficit n'est assurément pas l'unique rempart pouvant contrer le risque d'insolvabilité. Aussi la crise de l'endettement a-t-elle révélé tant les lacunes en ce qui concerne la surveillance des politiques budgétaires que des politiques économiques. Comme le prévoit la Stratégie du 2020, le « six-pack » élargit le PSC à la surveillance macro-structurelle par pays<sup>38</sup>. A ce titre, le règlement 1176/2011 introduit une procédure pour “déséquilibre macroéconomique excessif” reposant notamment sur un mécanisme d'alerte destiné à détecter rapidement les déséquilibres macroéconomiques au moyen d'indicateurs économiques. La détection se fera au moyen d'un tableau de bord et d'un bilan approfondi, ce qui pourra conduire à l'adoption de mesures préventives. En ce qui concerne la zone Euro, le règlement 1174/2011 renforce le règlement 1176/2011 en prévoyant différentes sanctions en cas de non-respect des recommandations du Conseil de l'Union<sup>39</sup>.

On s'est demandé si le législateur de l'Union était en mesure d'étendre le régime de sanctions applicables au déficit public excessif à la nouvelle procédure de déséquilibre économique excessif. A priori l'article 136 TFU ne le prévoit pas<sup>40</sup>. Pour

<sup>37</sup> Article 2 bis, para. 4 du règlement 1466/97 tel que modifié par le règlement (UE) N° 1175/2011.

<sup>38</sup> Règlement (UE) No 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, J.O. 23 novembre 2011, L 306, p. 25.

<sup>39</sup> Règlement (UE) No 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro, J.O. 23 novembre 2011, L 306, p. 8.

<sup>40</sup> M. Ruffert, o.c., p. 1800. Le recours à l'article 352 TFUE soulève des difficultés dans la mesure où le Conseil de l'Union doit statuer à l'unanimité.

J.-V. Louis, tout se passe comme si cette disposition constituait une clause de révision simplifiée du traité par la voie de dispositions législatives qui pourraient potentialiser les effets de l'article 121 sur la surveillance et la coordination des politiques économiques et de l'article 126 relatif au déficit excessif<sup>41</sup>. Il se fait, que l'article 136 TFUE a été conçu davantage sur le modèle d'une coopération renforcée, à l'instar des articles 20 TUE et 326 à 334 TFUE.

#### **4° Harmonisation des exigences applicables aux cadres budgétaires nationaux**

15.- Adoptée par le Conseil, suite à la consultation du Parlement européen, du fait qu'elle est fondée sur l'article 126, paragraphe 14 TFUE, la directive sur les exigences applicables au cadre budgétaire des Etats membres contribue à renforcer tant l'approche préventive que répressive du PSC en obligeant les Etats membres à se conformer à leurs obligations respectives en matière budgétaire<sup>42</sup>. La surveillance effective et ponctuelle du respect de ces règles devra reposer sur des analyses fiables et indépendantes assurées par des « institutions ou les offices budgétaires indépendants »<sup>43</sup>.

#### **5° Nouvelles propositions de la Commission**

16.- L'édifice est loin d'être achevé dans la mesure où, le 23 novembre dernier, la Commission européenne a adopté deux propositions de règlements destinés à compléter le « six-pack ». En vertu de la première proposition, les États membres de la zone euro devraient présenter leurs projets de budget à la Commission, laquelle pourrait, le cas échéant, rendre un avis<sup>44</sup>. La Commission serait en droit de demander leur révision au cas où elle estimerait que les propositions budgétaires s'écarteraient du PSC. Il ne s'agit pas pour autant d'un droit de veto. La seconde proposition vise à enserrer dans un carcan procédural la surveillance de ces États membres qui bénéficient d'un programme d'assistance financière grâce aux prêts bilatéraux, au FESF ou au MSF ou qui sont gravement menacés d'instabilité financière<sup>45</sup>. Ce règlement offrirait ainsi un cadre commun et graduel aux exigences de surveillance. Ces deux propositions ont pour base juridique les articles 121, paragraphe 6 et 136 TFUE, dispositions qui autorisent le législateur à « renforcer la coordination et la surveillance » de la discipline budgétaires des Etats membres dont la monnaie est l'euro.

### **D. Le traité du 1<sup>er</sup> mars 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique économique**

---

<sup>41</sup> J. V. Louis, « La nouvelle « gouvernance » économique de l'espace euro », o.c.. Voy. Aussi M. Ruffert, o.c., p. 1801.

<sup>42</sup> Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, J.O. 23 novembre 2011, L 306, p. 41.

<sup>43</sup> Article 6, b.

<sup>44</sup> Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, COM(2011) 821 final.

<sup>45</sup> Proposition de Règlement (UE) No 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro COM(2011) 819 final.

17.-La noria de mécanismes visant à garantir un budget national est-elle de nature à porter ses fruits ? Aux yeux de certains chefs de gouvernement, comme l'édifice mis progressivement en place au cours de ces dernières années demeurait incomplet, il en fallait davantage pour rasséréner les marchés. Aussi, les autorités allemandes, appuyées par les autorités françaises proclamèrent dans le courant de l'année 2011 leur volonté de modifier le TFUE, qui bien que conclu à Lisbonne les 18 et 19 octobre 2007 n'entra en vigueur que deux ans plus tard, soit le 1<sup>er</sup> décembre 2009, malgré l'urgence à trouver une réponse à la crise qui avait résulté de l'avortement de la défunte Constitution européenne. Pendant longtemps on s'est demandé si les réformes envisagées allaient se faire à 17 (Eurogroupe), à 23 (Europa Plus) ou à 27 (UE) et si elles feraient glisser les compétences économiques dans le giron des compétences partagées où l'Union exerce son droit de préemption.

18.- Compte tenu de l'opposition du représentant de sa Gracieuse Majesté, le Conseil européen du vendredi 9 décembre 2011 a finalement tranché en faveur de la conclusion d'un accord intergouvernemental dans un premier temps à 26, ensuite à 25. La négociation qui s'enclencha rapidement sous la houlette du président du Conseil européen déboucha sur un accord politique le 30 janvier dernier et sur la signature du TSCG en marge du Conseil européen du 1<sup>er</sup> mars.

Contrairement aux desiderata des autorités allemandes, ce nouvel accord intergouvernemental ne conduit pas à une révision des traités fondamentaux, auxquels les 27 Etats sont parties. Conclu entre les 17 Etats membres de la zone euro et 8 autres Etats membres n'ayant pas l'euro comme monnaie, il s'agit d'un cadre juridique autonome venant se superposer au droit de l'UE tout en empruntant différentes techniques propres au droit communautaire. Ce tour de passe-passe – dû au veto britannique - empêche donc pour l'instant l'adoption d'un traité modificatif en bonne et due forme. Pour pouvoir entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013, le TSCG devra être ratifié, conformément à leur droit constitutionnel, par au moins douze Etats de la zone euro<sup>46</sup>. Compte tenu des avatars qu'ont connus les traités modifiant les traités fondateurs (Maastricht, Nice, Lisbonne), le parcours sera sans aucun doute parsemé d'embûches. Cela dit, la ratification de ce traité va de pair, pour plusieurs Etats, avec l'octroi d'une assistance financière accordée par le MES. En effet, à partir du 1er mars 2013, toute assistance sera conditionnée à la ratification préalable du TSCG par l'Etat membre bénéficiaire<sup>47</sup>.

Les seize dispositions du TSCG s'articulent autour de cinq titres, dont les principaux ont trait au « Fiscal Compact » (Titre III, articles 3 à 8), à la coordination des politiques économiques (Titre IV, articles 9 à 11) et à la gouvernance de la zone euro (Titre V, articles 12 et 13). A défaut d'être parvenues à modifier le TFEU, les parties contractantes au TSCG ont veillé à ce que ce dernier s'arcoute sur le droit de l'UE. Comme il n'est pas question d'empiéter sur les compétences revenant à l'Union,<sup>48</sup> le principe de primauté demeure sauf. En outre, comme les obligations confortent des mécanismes préexistants de droit primaire et de droit dérivé ou appellent des coopérations renforcées<sup>49</sup>, la méthode communautaire ne devra pas céder le pas

---

<sup>46</sup> Article 14, par. 2.

<sup>47</sup> Attendu n°5 du préambule du TSCG.

<sup>48</sup> Article 2, par. 2.

<sup>49</sup> Article 20 TUE et articles 326 à 334 TFUE.

devant une quelconque méthode intergouvernementale<sup>50</sup>. Etant donné qu'il ne nous est pas possible de nous livrer à un commentaire approfondi de ce nouveau traité<sup>51</sup>, qui au demeurant n'entrera pas en vigueur immédiatement, nous nous contenterons de mettre brièvement en exergue certains des rapports qu'il entretient avec les actes que nous avons commentés ci-dessus.

19.- Le TSCG est moins novateur que certains chefs d'Etat l'ont affirmé. Consacrant la règle d'or, selon laquelle « les budgets des administrations publiques sont à l'équilibre ou en excédent »<sup>52</sup>, étant entendu que ce principe est réputé respecté si le déficit ne dépasse pas 0,5 % du PIB au prix du marché, et qu'il ne dépasse pas le seuil de 1% pour les pays dont le niveau de la dette est en-dessous de 60 %<sup>53</sup>, il reprend les engagements du Pacte Europa plus du 11 mars 2011<sup>54</sup>. La différence essentielle tient au fait que le Pacte Europa plus, d'une part, n'est pas contraignant et, d'autre part, n'a été souscrit que par 23 et non les 25 Etats qui ont indiqué qu'ils comptaient ratifier le nouveau traité.

Il n'en demeure pas moins que la règle d'or devra être gravée dans le marbre constitutionnel ou à défaut d'une règle équivalente dans chacune des parties contractantes<sup>55</sup>. Dans la mesure où seules les constitutions allemande et espagnole consacrent cette règle d'or, 23 autres Etats vont devoir franchir le Rubicon. Qui plus est, la règle nationale devra prévoir un mécanisme de correction automatique qui sera déclenché si un écart est constaté<sup>56</sup>. Il va sans dire que cette obligation devrait permettre aux justiciables, voire à des partis d'opposition, de contester les lois budgétaires devant leurs juridictions suprêmes, le contrôle se déplaçant ainsi du niveau communautaire à l'échelon national. Mais de telles lois sont-elles des actes attaquables ? Qui aura intérêt à agir ? Sera-t-il facile de corriger une loi budgétaire annulée par les juridictions nationales ? Ne prendront-elles le temps suffisant pour trancher de tels recours dans le dessein de ne pas compromettre la bonne exécution du budget contesté ? Comment le mécanisme de correction automatique fonctionnera-t-il ? On imagine aisément que cette obligation de droit international va fortement secouer le landerneau constitutionnel dans les mois à venir.

Les enseignements de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale allemande relatifs à la constitutionnalité du Traité de Lisbonne et du MESF pourraient-elles inspirer d'autres juridictions suprêmes ? La Cour suprême a considéré dans ces deux arrêts que dans la mesure où l'autodétermination démocratique ne pouvait s'exercer qu'au niveau de l'Etat nation, l'UE ne saurait lui retirer les matières essentielles à cette dernière, dont le budget<sup>57</sup>. Cependant, la jurisprudence n'est pas aussi tranchée qu'on ne pourrait le croire. En premier lieu, les obligations de l'UE ayant un impact budgétaire ne compromettent pas la capacité d'action du *Budenstag*. En second lieu, la Cour indique que les règles budgétaires internationales ne peuvent

---

<sup>50</sup> J. V. Louis, « Un traité vite fait, bien fait? Le traité du 1<sup>er</sup> mars 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique », *R.T.D.E.*, 2012, p. 4.

<sup>51</sup> Nous renvoyons le lecteur à l'analyse critique de J. V. Louis, « Un traité vite fait, bien fait? », o.c.

<sup>52</sup> Article 3, par. 1, a).

<sup>53</sup> Article 3, par. 1, b) et d).

<sup>54</sup> *Supra* B.

<sup>55</sup> Article 3, par. 1, a).

<sup>56</sup> Article 3, par. 2.

<sup>57</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 30 juin 2009 relative à la constitutionnalité du Traité de Lisbonne (2BvE 2/08), §§ 250 et 256; arrêt du 7 septembre 2011 sur le mécanisme de stabilité financière (2BvR 987/10, 2BvR 1485/10, 2BvR 1099/10), § 124.

mettre en cause « la responsabilité générale » du *Bundesstag*, lequel « doit disposer cet effet d'une marge d'action politique suffisante, tant pour le recettes que pour les dépenses »<sup>58</sup>. Or, en s'inscrivant dans le prolongement du PSC, le TSCG offre une certaine flexibilité aux parties contractantes tant que ces dernières respectent les seuils qui y sont fixés, ces derniers pouvant au demeurant s'en écarter à titre exceptionnel<sup>59</sup>. Par conséquent, ce traité ne semble pas avoir pour effet de neutraliser l'autodétermination budgétaire des Etats y souscrivant.

Enfin, le texte consacre « la compétence de la Cour de justice pour vérifier la transposition de cette règle au niveau national » sur la base d'un recours introduit par une autre partie contractante et non pas un recours en manquement introduit par la Commission en vertu de l'article 258 TFUE<sup>60</sup>. Ainsi, à défaut de pouvoir faire contrôler la mise en œuvre de l'article 3 consacrant la règle d'or par la Commission, les Etats parties au traité s'en chargeront. En élargissant de la sorte les compétences de la Cour, ce qui est rendu possible en vertu de l'article 273 TFUE, les auteurs du traité ont fait davantage que d'aménager le droit matériel. Aussi, sur la base de recours introduits par les autorités nationales, la Cour sera-t-elle appelée à juger de la conformité du droit national par rapport à la règle d'or et non pas des budgets nationaux comme avait pu le souhaiter Mme Merkel. A cela, il faut ajouter que les parties contractantes pourront saisir la Cour de justice, conformément au mécanisme de « double manquement », dans l'hypothèse où l'Etat défaillant ne se conformerait pas à l'arrêt le condamnant<sup>61</sup>.

20.- Quant à la coordination des politiques économiques (Titre IV), les articles 9 à 11 approfondissent les obligations prévues aux articles 120 et 121 TFUE sur les politiques économiques. Comme ces nouvelles obligations ont un rôle d'impulsion, elles ne confient pas aux institutions de nouvelles tâches<sup>62</sup>, ce qui au demeurant n'est possible que pour la Cour de justice<sup>63</sup>.

21.- Le TSCG est également moins innovant qu'on l'affirme dans la mesure où il consolide expressément ou implicitement des obligations de droit dérivé. A titre d'exemple, son article 4 du traité ayant trait à la réduction de la dette pour les parties contractantes dont la dette est supérieure à 60 % du PIB, reprend l'obligation prévue à l'article 2 du règlement 1467/97 telle que modifié par le règlement 177/2011<sup>64</sup>.

On en veut aussi pour preuve du caractère peu innovant du traité le renforcement des disciplines budgétaires notamment au moyen de sanctions quasi-automatiques contre les Etats défaillants. A cet égard, l'article 7 du traité conforte les pouvoirs considérables que la Commission dispose à l'égard du Conseil de l'Union, ce dernier devant réunir une « majorité qualifiée de blocage » pour s'opposer aux sanctions proposées par la Commission alors qu'actuellement, une minorité de blocage est suffisante. Cette révolution copernicienne garantira le caractère semi-automatique des

---

<sup>58</sup> § 256.

<sup>59</sup> Le TSCG permet aux parties de s'écarter temporairement à l'obligation d'atteindre une position budgétaire équilibrée. Cf. Art. 3, par. 1, c).

<sup>60</sup> Article 8.

<sup>61</sup> Article 3, par. 2.

<sup>62</sup> Voy. le 10<sup>ème</sup> considérant du préambule du TSCG. Voy. Aussi I. Pernice, *Legal opinion of on the International Agreement on a Reinforced Economic Union*, 2012, p. 18.

<sup>63</sup> Article 273 TFUE.

<sup>64</sup> *Supra* C, 1<sup>o</sup>.

sanctions.

## **2. Incidences des réformes sur l'équilibre institutionnel**

23.- La réforme consacre-t-elle la victoire de la méthode communautaire sur l'intergouvernementalisme ou l'inverse? On le sait, le recours à une coopération multilatérale s'est avérée nécessaire pour adopter le pacte Europa plus et mettre sur pied le FESF et le MSF. Par ailleurs, le respect de la transposition de la règle d'or en droit constitutionnel sera sanctionné par la Cour de justice sur la base de recours introduits non pas par la Commission mais par d'autres parties contractantes au TSCG. Mais à nouveau, les évolutions se contredisent.

### **A.- Commission européenne**

23.- Si le contrôle par les pairs s'accroît dans le cadre de la mise en œuvre du Pacte Europa plus, lequel repose sur la bonne volonté des Etats en s'écartant de manière patente de la méthode communautaire, si le FESF et le MES relèvent d'une approche intergouvernementale, il n'en demeure pas moins que le « six-pack » accroît de manière significative les compétences de la Commission en matière de surveillance de l'évolution des finances publiques des Etats membres<sup>65</sup>. En effet, la mise en œuvre des programmes détaillant les réformes structurelles, et des plans budgétaires annuels seront surveillés à la fois par la Commission et le Conseil.

En outre, la Commission disposera désormais de pouvoirs considérables à l'égard du Conseil de l'Union, ce dernier devant désormais réunir une « majorité qualifiée de blocage » pour s'opposer aux sanctions proposées par la Commission alors qu'actuellement, une minorité de blocage est suffisante<sup>66</sup>. Fermement soutenue par le Parlement européen, cette révolution copernicienne garantira le caractère semi-automatique des sanctions<sup>67</sup>.

24.- Plusieurs questions viennent à l'esprit. Faut-il voir dans la nouvelle gouvernance un Léviathan qui écornerait la souveraineté nationale au profit d'un accroissement des compétences de l'Union dans les matières économiques ? Souvent décriée comme la quintessence du pouvoir technocratique, la Commission européenne est-elle la mieux placée, en termes de légitimité, pour disposer d'un droit de regard sur la confection des budgets nationaux, voire pour contrôler de manière neutre des fonctions hautement politiques ? Poser la question, n'est-ce pas déjà y répondre ? Mais dans une Europe où il faut éteindre les incendies les uns après les autres, sans pouvoir compter sur un nombre suffisant de pompiers, le rôle du pouvoir législatif n'est-il pas appelé à être revu ? Qui plus est, le Conseil Ecofin, qui n'est pas dépourvu de toute légitimité<sup>68</sup>,

---

<sup>65</sup> Considérant 12 du préambule du règlement 1466/97 tel que modifié par le règlement (UE) N° 1175/2011.

<sup>66</sup> Article 6, para. 2, al. 5 du règlement 1466/97 tel que modifié par le règlement (UE) N° 1175/2011; article 6, para. 2 du règlement (UE) N° 1173/2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro ; article 3, para. 3 du règlement (UE) N° 1174/2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier au déséquilibre macro-économique excessif dans la zone euro, J.O. 23 novembre 2011, L 306, p. 8. Voir aussi l'article 7 du TSCG.

<sup>67</sup> Selon le ministre des finances belges, ce procédé renforce la méthode communautaire et le rôle de la Commission européenne. Cf. Chambre des représentants et Sénat de Belgique, Doc 53 1698/001 (chambre) et 5-1131/1 (Sénat), échanges de vue du 20 juillet 2011 avec le vice premier ministre et ministre des finances sur le paquet législatif relatif à la gouvernance économique, 2010-2011, p. 7.

<sup>68</sup> J.P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'UE*, 6ème éd., Paris, Dalloz, 2010, p. 82.

a le dernier mot. Cela dit, comme on l'a vu avec la Grèce, le Portugal et l'Irlande, les contraintes budgétaires paraissent désormais déterminer la portée du droit matériel de politiques nationales qui ne sont pas pour autant harmonisées au niveau européen<sup>69</sup>. En effet, une assistance financière fut accordée à ces Etats moyennant leur engagement d'opérer des réformes significatives de leurs politiques fiscale, sociale, du travail, de santé, ainsi que de leur droit public économique, de leur droit commercial, et de leur fonction publique<sup>70</sup>.

## **B.- Eurogroupe**

25.- Constituant une structure ad hoc de coordination informelle instaurée avec la mise en place de l'UEM, l'Eurogroupe ne constitue pas une des dix formations officielles du Conseil de l'Union<sup>71</sup>. Il est composé par les ministres des finances des Etats membres ayant adopté l'Euro comme monnaie. Le président de la BCE est invité à participer à ses réunions, alors que la Commission y participe automatiquement. Assurément l'Eurogroupe est appelé à jouer un rôle prépondérant dans la mise en œuvre du semestre européen pour les Etats membres de la zone euro. A la différence des autres formations, il présente l'avantage de disposer d'une présidence stable pour une durée de deux ans et demi. En revanche, en raison de sa nature informelle, il ne peut adopter lui-même ses recommandations car il revient au Conseil Ecofin d'entériner formellement ses décisions.

## **C.- Rôles respectifs du PE et des parlements nationaux**

26.- Les nombreuses avancées du traité de Lisbonne pour les institutions parlementaires furent saluées par la majorité des commentateurs<sup>72</sup>. On peut désormais se demander si le Parlement européen<sup>73</sup> et les parlements nationaux ne sont pas les laissés-pour-compte de la réforme<sup>74</sup>.

27.- Certes, le Parlement européen a adopté en première lecture cinq des six actes du « Six Pack ». Cela dit, tant la définition des objectifs, l'évaluation ainsi que le contrôle des politiques et budgets nationaux constituent l'apanage d'un réseau institutionnel où à la fois le Conseil européen, le Conseil Ecofin, l'Eurogroupe et la

---

<sup>69</sup> D. Triantafyllou, « Les plans de sauvetage de la zone Euro et la peau de chagrin », *R.D.U.E.*, 2011/2, p. 195-208.

<sup>70</sup> Décision 2010/320/UE du Conseil du 10 mai 2010 adressée à la Grèce en vue de renforcer et d'approfondir la surveillance budgétaire et mettant la Grèce en demeure de prendre des mesures pour procéder à la réduction du déficit jugée nécessaire pour remédier à la situation de déficit excessif, JO L 145, 11 juin 2010, p. 1 ; décision d'exécution du Conseil 2011/77/UE du 7 décembre 2010 sur l'octroi d'une assistance financière de l'Union à l'Irlande, JO L 30, 4 février 2011, p. 4 ; décision d'exécution du Conseil 2011/344/UE sur l'octroi d'une assistance financière de l'Union au Portugal, modifié par la décision du 2 septembre 2011, JO L 240, 16 septembre 2011, p. 8

<sup>71</sup> Le protocole n° 14 du TFUE est consacré à l'eurogroupe. Sur cette question, Cf. J.-V. LOUIS, *Commentaire J. Mégret, o.c.*, pp. 127-131 ; A. Kasel, « Le président de l'euro groupe et la gouvernance économique de la zone euro » EMA, Paris, à paraître.

<sup>72</sup> J.-C. Piris, *The Lisbon Treaty*, Cambridge, CUP, 2011, p. 113-114.

<sup>73</sup> Depuis le traité de Maastricht, le dispositif de l'UEM constitue un pilier à part entière dans lequel n'intervient quasiment pas le Parlement européen. On observera que ce dernier n'est même pas consulté lors de l'élaboration des GOPE. Le traité de Lisbonne n'a pas modifié cette situation.

<sup>74</sup> Voy. les critiques émises par M. Ruffert, o.c., p. 1801.

Commission se répartissent les rôles. Le Parlement européen est-il totalement absent de ce réseau ? Ceci appelle à nouveau une réponse nuancée. Tout d'abord, il est appelé à intervenir au début du cycle annuel de surveillance avant que le Conseil européen ne définisse les orientations stratégiques quant aux politiques macro-économiques et macro-budgétaires dans le cadre du semestre européen. En effet, une discussion doit avoir lieu au sein du Parlement européen<sup>75</sup>. En outre, conformément à l'article 121 TFU, le président du Conseil, la Commission, et le cas échéant, le président de l'Eurogroupe doivent rendre compte des résultats de la surveillance multilatérale et de la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs au Parlement européen<sup>76</sup>. Des échanges de vue avec l'Etat membre qui a fait l'objet d'une recommandation du Conseil peuvent avoir lieu au sein de la commission parlementaire compétente<sup>77</sup>.

28.-Disposant depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne du pouvoir de contrôler la correcte application du principe de subsidiarité, les parlements nationaux sont-ils désormais devenus l'arroseur arrosé ? Leur autonomie budgétaire se trouve-t-elle sérieusement écornée ? Certes, les parlements devront être pleinement associés au semestre européen et à la rédaction des différents programmes<sup>78</sup> ; mais en fin de compte, la confection du budget national s'insérera dorénavant dans un carcan leur laissant nettement moins de marge de manœuvre que par le passé. En outre, le « Semestre européen » est appelé à renforcer les fonctions des premiers ministres et des ministres des finances au détriment des parlements nationaux tout comme il renforce d'ores et déjà au sein de la Commission le portefeuille des affaires économiques et monétaires actuellement détenu par le commissaire Oli Rehn. Alors qu'il était parvenu au gré du contentieux constitutionnel à enserrer les prises de position des ministres allemands au sein des cénacles européens<sup>79</sup>, le *Bundesstag* n'échappera en tout cas pas aux fourches caudines de la nouvelle discipline budgétaire.

---

<sup>75</sup> 14ème considérant du préambule et article 2 bis, para. 4 du règlement 1466/97 tel que modifié par le règlement (UE) N° 1175/2011. Un dialogue économique, dans lequel le Parlement européen intervient est également prévu à l'article 2 bis ter.

<sup>76</sup> Article 2 bis, para. 4, al. 2 du règlement 1466/97 tel que modifié par le règlement (UE) N° 1175/2011 ; Article 2bis, par. 1 du règlement 1467/97 tel que modifié par le règlement (UE) N° 1177/2011.

<sup>77</sup> Article 2 bis ter, para. 3 du règlement 1466/97 tel que modifié par le règlement (UE) N° 1175/2011. Voyez aussi article 8, para. 4 de la proposition de règlement établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets budgétaires et assurant la correction des déficits excessifs des états membres de la zone euro.

<sup>78</sup> Le règlement (UE) N° 1175/2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 souligne qu'il convient d'associer les parlements nationaux au semestre européen et à la préparation des différents programmes. Cf. 16ème considérant du préambule du règlement 1466/97 tel que modifié par le règlement (UE) N° 1175/2011. Voyez aussi article 8, para. 4 de la proposition de règlement établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets budgétaires et assurant la correction des déficits excessifs des états membres de la zone euro.

<sup>79</sup> Suite à l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 30 juin 2009 relative à la constitutionnalité du Traité de Lisbonne (2BvE 2/08), le législateur allemand a adopté, le 8 septembre 2009, trois réglementations dont l'objet est d'encadrer par une intervention législative l'intervention du représentant de la République fédérale au sein du Conseil européen. Voy. aussi la décision du 11 septembre 2011 sur le MESF, en vertu duquel le *Bundesstag* doit donner son accord aux aides envisagées. Cf. L. Dechâtre, « La décision de Karlsruhe sur le MESF : une validation sous condition et une mise en garde sibylline pour l'avenir », *C.E.D.*, 2011/1, p. 321.



## D.- Conseil de la zone Euro

29.-Enfin, le sommet de la zone euro du 26 octobre 2011 a prévu que les chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro se réuniraient deux fois par an et éliraient un président, dont le mandat serait de 2 ans et demi. Le sommet devrait se réunir « aux moments clés du cycle annuel de la gouvernance », dans la mesure du possible après les réunions du Conseil européen. L'on veillerait ainsi à éviter que l'institution officielle ne soit court-circuitée par les décisions prises par les 17 états membres de la zone euro. Ce conseil parallèle sera appelé à définir « les orientations stratégiques concernant la conduite des politiques économiques, l'amélioration de la compétitivité et le renforcement de la gouvernance au sein de la zone euro ». Le TSCG consacre formellement l'existence de ce conseil<sup>80</sup>.

## 4. Conclusions

30.- Si la crise financière a mis en évidence les déficiences en matière de surveillance et de régulation des marchés, la crise de l'endettement a, quant à elle, mis à jour des lacunes en ce qui concerne l'encadrement des politiques économiques et budgétaires. Pour y remédier, les institutions de l'UE n'ont pas tardé à réformer et à étoffer le PSC et, à défaut de pouvoir modifier certaines dispositions du TFUE, à adopter un accord intergouvernemental qui s'arcoute sur le droit de l'Union. A ce stade, plusieurs observations peuvent être formulées.

La crise traduit indéniablement le besoin, après des décennies de déréglementation, de replacer la norme au cœur de la gouvernance économique. Tant le droit mou que le contrôle des politiques budgétaires par la sanction des marchés ne suffisent plus.

Cela dit, l'on a l'impression de parcourir un parc à l'anglaise et non un jardin à la française. En effet, on ne peut qu'être frappé par l'hétérogénéité des textes encadrant la nouvelle gouvernance, laquelle repose sur des dispositifs faits tantôt de droit international (MSF, TSCG), tantôt de droit primaire et dérivé, tantôt de *hard law* (« Six-pack »), tantôt de *soft law* (Stratégie 2020, Europa plus) tantôt de directives, tantôt de règlements, au champ d'application à géométrie variable (certaines règles sont applicables aux 17 Etats ayant l'Euro comme monnaie,<sup>81</sup> d'autres à toute l'Union<sup>82</sup>, et d'autres encore à 23 Etats<sup>83</sup>), visant à multiplier les régimes de contrôle préventif et de sanctions (avis, rapports, mises en demeure, dépôts, amendes, etc.). En sus de sa configuration byzantine, la nouvelle gouvernance se traduit aussi par une accumulation des processus de coordination et d'évaluation (« Semestre européen », Europa plus, Stratégie 2020), avec les problèmes de calendrier et de chevauchement que cela entraîne pour une fonction publique étrillée par les coupes budgétaires. Elle se traduit, aussi, par l'accroissement des procédures informelles de décision, que ce soit avec l'Eurogroupe - formation informelle du Conseil – ou plus récemment avec le Conseil de la zone Euro, lequel, créé par le Conseil européen du 26 octobre dernier, est désormais appelé à jouer un rôle significatif dans l'intégration économique de la zone Euro. Aussi a-t-on le sentiment que les procédures informelles supplantent progressivement les mécanismes décisionnels formels, quitte à se formaliser aussi.

---

<sup>80</sup> Article 12.

<sup>81</sup> Règlement 1174/2011.

<sup>82</sup> Règlements 1173/2011, 1176/2011 ; directive 2011/85/UE.

<sup>83</sup> Pacte Europa plus.

Pourtant, le fait d'avoir dû privilégier une voie intergouvernementale en signant le 1<sup>er</sup> mars le TSCG pour contourner les écueils résultant des vetos tchèque et britannique n'a pas eu pour effet d'émasculer la méthode communautaire.

En outre, cette gouvernance s'apparente encore à un colosse aux pieds d'argile tant elle est susceptible de malmenager le principe d'attribution des compétences. On est aussi en droit de se demander si les dispositions propres à la zone Euro (136 TFUE) permettent d'étendre le régime de sanction applicable aux déficits publics excessifs (126 TFUE) à d'autres volets du PSC, et notamment à la surveillance macroéconomique. Est-ce là un faux problème ? Seul l'avenir nous le dira.

31.- L'accumulation de ces processus ne revient-il pas à jeter de la poudre aux yeux ? Le nouveau traité est-il suffisant pour asseoir une nouvelle gouvernance économique dans le respect des pouvoirs des parlements nationaux et du Parlement européen ? Ces avancées sont-elles à la hauteur des enjeux ? Parviendront-elles à réduire les disparités en termes d'endettement et de compétitivité ? Les vagues de réformes ne sont en tout cas pas parvenues à rassurer les marchés. En faudra-t-il davantage pour rasséréner les milieux financiers ?

La valeur ajoutée du SCG paraît plutôt limitée<sup>84</sup>. Cela dit, les zones d'ombre qui subsistent ne doivent pas masquer la ferme volonté de renforcer la discipline budgétaire au moyen d'une meilleure coordination et d'un échantillon de sanctions. Malgré toutes les imperfections de l'édifice que nous venons décrire, le signal donné par l'Union et les parties au TSCG est clair.

Quoi qu'il en soit, la messe ne semble pas encore avoir été totalement dite. Comme l'Union se trouve au pied du mur, la crise identitaire qui ébranle le projet d'intégration doit à tout prix accoucher d'un progrès significatif en termes de gouvernance économique. A la fédération monétaire s'adjoint désormais une fédération budgétaire, ce qui ne manquera pas à terme d'entraîner l'Union sur la voie de la fédération fiscale. Aussi faudra-t-il un jour, avec ou sans les autorités de sa Gracieuse Majesté, envisager une réforme des traités fondateurs de l'Union, qui alors ne serait certainement plus limitée aux seuls articles 121 et 126 TFUE.

---

<sup>84</sup> A. Vitorino, "Le TSCG: beaucoup de bruit pour rien?", *Notre Europe*, 23 février 2012.