

THÈSE PRÉSENTÉE
POUR OBTENIR LE GRADE DE
DOCTEUR DE
L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

ÉCOLE DOCTORALE de droit
SPÉCIALITÉ de droit public

Par Daniel CONSTANS

L'Union européenne et le contrôle des finances publiques des Etats

Sous la direction de : Jean Pierre Duprat

Soutenue le 18 septembre 2015

Membres du jury :

Mme Mireille Couston, Professeur de droit public, Université Jean Moulin Lyon 3, Président
M. Michel BOUVIER, Professeur émérite de droit public, Université Paris I Panthéon Sorbonne, Rapporteur
M Vincent Dussart, Professeur de droit public, Université Toulouse I Capitole, Rapporteur
M Jean Pierre Duprat, Professeur émérite de droit public, Université de Bordeaux, Examineur
M Christophe Pallez, Secrétaire général questure, Assemblée Nationale, Examineur
Mme Anne-Marie Tournepiche, Professeur de droit public, Université de Bordeaux, Examineur

Titre : L'Union européenne et le contrôle des finances publiques des Etats

Résumé : Cette étude est structurée autour du constat d'un hiatus entre la poursuite d'un projet politique de nature fédérale, la monnaie unique, et une mise en œuvre reposant sur des outils appartenant à un état centralisé, le contrôle budgétaire à priori. Cette situation, résulte d'abord du manque de confiance entre les Etats mais l'utilisation d'outils inadaptés au but poursuivi génère de nombreux dysfonctionnements. Le fait de confier par trois ensemble de textes [le « six pack », le « Two pack » et le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG)] à l'union européenne une coordination économique qui ne soit plus uniquement indicative et la possibilité, donnée à cette dernière, d'indiquer aux Etats les réformes structurelles que ces derniers doivent entreprendre, dans des domaines qui n'appartiennent pas au champ de compétences de l'Union européenne, soulève pour le juriste de nombreuses questions à la fois sur les fondements doctrinaux de l'Union européenne et sur les mécanismes institutionnels mis en œuvre

Mots clés : Assemblée nationale, politique budgétaire, politique monétaire, marché unique, conseil «ecofin», Eurogroupe, procédure de déficit excessif union bancaire, fonds européen de stabilité financière, mécanisme européen de stabilisation financière, procédure concernant les déséquilibres excessifs, union budgétaire, droit européen, surveillance budgétaire, déficit public, pacte de stabilité, semestre européen, coordination, solidarité financière, parlement européen Sénat, Gouvernement

Title : European fiscal union and control of public finances of states

Abstract: This study is structured around the observation of a gap between the pursuit of a political project of a federal nature, the single currency, and implementation tools based on belonging to a centralized state, the ante budgetary control. This situation results first of lack of trust between them, but the use of tools unsuitable for purpose generates numerous malfunctions and feeling, for lack of a sufficiently strong association of national parliaments of a "power of Brussels" seeking to assert itself against the will of the states and their peoples. three texts were introduced [the "six pack", the "Two pack" and the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (TSCG)] in European Union economic coordination that are no longer only indicative and the possibility for the EU to indicate to the structural reforms that these countries must undertake in areas that do not belong to the field of competence of the European Union raised for the jurist many questions on both the doctrinal foundations of the European Union and on the institutional mechanisms implemented.

Keywords: Economic policy, fiscal policy , monetary policy, the single market, board " Ecofin " Eurogroup excessive deficit procedure , report the alert mechanism , the European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM) , the excessive imbalance procedure , fiscal union , European law, pillar , budget oversight , rule, government deficit, government spending , phase stability pact , growth, correction mechanism , automatic, macro , dashboard , European Semester, balance, coordination,

Unité de recherché Ecole doctorale de droit-CERDARE (ED 41) Université de Bordeaux,
faculté de droit, Avenue Léon Duguit, 33608 Pessac Cedex

L'Université de Bordeaux n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Remerciements

Ma gratitude va au professeur Jean-Pierre Duprat, pour l'estime dont il m'a témoigné en acceptant de diriger cette thèse, ses conseils et sa disponibilité.

Merci également à toute ma famille, pour la patience et le soutien, dont elle a fait preuve durant la rédaction de ce travail.

Sommaire

Remerciements	3
Introduction générale	9
Ière Partie : Le processus de construction de l'Union budgétaire, empirisme et entre-deux	53
Chapitre I Les projets de création d'une monnaie unique, antérieurs à la création de l'euro, conduisaient à une remise en cause des compétences parlementaires nationales	57
Chapitre II Le Traité de Rome et la construction d'une coopération budgétaire et économique nationale	71
Chapitre III Un processus de construction de la monnaie unique dominé par l'exigence d'une politique budgétaire saine	89
Chapitre IV La mise en place chaotique d'une coordination des politiques économiques	113
Chapitre V La démarche intergouvernementale et la démarche communautaire se sont étroitement imbriquées	139
IIème Partie : Les outils de l'Union budgétaire, l'apparition d'un droit d'ingérence et des outils de la solidarité	153
Chapitre I : La légitimité d'un droit d'ingérence de l'Union européenne dans les compétences nationales	155
Chapitre II Un Nouvel outil de coordination à la portée ambiguë : le semestre européen	175
Chapitre III : Le « paquet gouvernance économique »	

Ou « paquet de six »	205
Chapitre IV Le « paquet de deux », prélude à l'Union budgétaire	231
Chapitre V : L'apport du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire,	247
IIIème Partie La mise en place de l'Union budgétaire	285
Chapitre I La trajectoire des finances publiques une tâche ardue	293
Chapitre II les marges de manœuvre disponibles pour les Etats reposent sur une appréciation discrétionnaire de la commission européenne	313
Chapitre III La conception européenne de la surveillance n'est plus en phase avec la réalité	357
Chapitre IV Les perspectives d'évolution des institutions européennes	395
Conclusion les paradoxes de l'union budgétaire	437
Bibliographie	459
Annexes	467
Table des matières	495

Principales abréviations utilisées

BCE	BANQUE CENTRALE EUROPEENNE
CECA	COMMUNAUTE EUROPEENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER
CJCE	COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTES EUROPEENNES.
CJUE	COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPEENNE
FESF	FONDS EUROPEEN DE STABILIT
GPOE	LES GRANDES ORIENTATIONS DES POLITIQUES ECONOMIQUES
MESF	MÉCANISME EUROPEEN DE STABILISATION FINANCIÈRE
PE	PARLEMENT EUROPEEN
PIB	PRODUIT INTERIEUR BRUT
PSC	PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE
SEBC	SYSTEME EUROPEEN DE BANQUE CENTRALE
TFUE	TRAITE SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPEENNE
TSCG	TRAITE SUR LA STABILITE, LA COORDINATION ET LA GOUVERNANCE AU SEIN DE L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE
UE	UNION EUROPEENNE
ECOFIN	CONSEIL DES MINISTRES DE L'ECONOMIE

Introduction générale

La mise en place de la monnaie unique européenne - l'Euro - s'est accompagnée depuis 1993 d'un renforcement progressif -mais discontinu- de l'encadrement des finances publiques nationales par des règles destinées à contraindre les Etats à respecter les normes découlant du Traité de Maastricht¹ : un déficit des finances publiques inférieur à 3% du produit intérieur brut (PIB) et un endettement inférieur à 60% du PIB².

Au terme de ce mouvement les Chefs d'Etat et de Gouvernements de la zone euro en sont venu à parler d'« Union budgétaire »³, Pour reprendre le terme employé par Angela Merkel, dans un discours devant le Bundestag le 1^{er} décembre 2011 où elle indiquait que l'union budgétaire est déjà en cours de réalisation. *« Nous ne parlons pas seulement d'une union budgétaire, nous sommes sur le point de la réaliser »*, a-t-elle déclaré ⁴ ; suivant ainsi le Président Nicolas Sarkozy qui en définissait les contours en ces termes : « Cette solidarité sans faille n'est pas envisageable sans une discipline plus stricte... Nous devons discuter ensemble de nos politiques budgétaires, non pour qu'elles soient les mêmes partout alors que les situations sont différentes, mais pour qu'elles se rapprochent au lieu de s'écarter les unes des autres. Examinons en commun nos budgets. Instaurons des sanctions plus rapides, plus automatiques, et plus sévères pour ceux qui ne respectent pas leurs engagements. Renforçons les dispositifs de prévention pour que les dérives que nous avons connues ne se reproduisent plus. Chaque pays de la zone euro doit adopter une règle d'or qui inscrira dans son ordre juridique l'objectif d'équilibre

¹Intégrées aujourd'hui à l'article 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)

²Article 1^{er} du protocole n°12 annexé au TFUE

³Déclaration des Chefs d'Etat ou de Gouvernement de la zone Euro le 9 décembre 2011

⁴In Le Monde du 2 12 2011

budgétaire»⁵. C'est ainsi que fut présenté le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, baptisé de « pacte budgétaire » (TSCG).

Traduite dans l'ordre juridique à travers sa ratification dans tous les Etats signataires, suivie des législations nationales transcrivant l'interdiction à terme de tout déficit budgétaire, l'Union budgétaire marque la fin de deux tabous européens inscrits dans les traités, la non-ingérence dans les domaine de la compétence exclusive des Etats, tel que le budget national, et la fin de l'absence de solidarité en cas de difficultés financières d'un Etat avec l'adoption concomitante d'un autre Traité créant un mécanisme européen de stabilité, c'est-à-dire un fonds destiné à venir en aide aux Etats en difficultés.

Cet encadrement des budgets nationaux, au centre actuellement des préoccupations des gouvernants français, découle de la crainte des Etats du nord de l'Europe de devoir financer « une Europe des transferts », au profit des Etats du sud. Il s'est traduit dans les traités européens par une idée antinomique avec les politiques européennes suivies jusqu'à présent⁶ : le refus de toute solidarité entre les Etats⁷, et l'interdiction du financement des impasses budgétaires par la Banque centrale européenne⁸.

La crise économique de 2008 a ramené ces dernières dispositions au rang de fiction car les Etats les plus riches de l'union européenne ont été contraints de venir massivement en aide à la Grèce, à l'Irlande ou le Portugal⁹, et la BCE a su trouver les procédures pour racheter des

⁵Discours de Nicolas Sarkozy, Président de la République le 1^{er} décembre 2011 à Toulon

⁶Les politiques régionales, la politique agricole commune, le fond social européen constituent des manifestations de solidarités aboutissant à des transferts financiers au profit des pays les plus pauvres de l'UE.

⁷Article 125 du TFUE

⁸Article 123 du TFUE

⁹Les deux plans d'aide à la Grèce représente un total de 240 milliards d'euros versés par les Etats membres de l'UE, soit pour la France un concours d'environ 70 milliards d'euros (cf. Rapport de Mme Elisabeth Guigou, n°205, 26 septembre 2012, sur le projet

dettes étatiques¹⁰, faute de quoi la survie de l'euro aurait été compromise. Néanmoins, jusqu'à la crise de 2008, et au grand dam de la Commission européenne¹¹ et de la BCE¹², le Conseil des Ministres de l'économie de l'Union européenne a « assoupli » (¹³) l'application stricte des dispositions de limitation de déficits budgétaires prévues par les textes. L'Allemagne, ayant entre temps redressé ses comptes, a changé de position depuis, aussi la législation européenne fut-elle de nouveau durcie à partir de 2010¹⁴, en contrepartie de l'octroi d'une aide massive aux pays les plus en difficulté de la zone euro.

Ce mouvement a conduit à renforcer considérablement les exigences posées par les textes européens, en particulier en matière de procédure d'élaboration des budgets nationaux, mais, paradoxalement, il autorise dans le même temps des marges d'interprétation considérables, qui portent en germes des conflits entre les Etats, leurs parlements, et les institutions européennes. Les interrogations devant cette situation juridique mouvante, sont nombreuses et leur réponse malaisée car elle conduit à une remise en question de l'essence même du projet européen. Aussi, essayerons-nous à travers cette étude, de répondre aux cinq questions qui suivent:

de loi *autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*, page 32)

¹⁰Il est vrai indirectement, cf. p.392

¹¹Qui a intenté en 2003 une action en manquement contre le Conseil

¹²« La crise des dettes souveraines, qui a menacé tous les grands pays développés, a fait ressortir au moins quatre défaillances spécifiques de la gouvernance économique de la zone euro. La première a été le non-respect du pacte de stabilité, en 2003, quand la France, l'Allemagne et l'Italie ont choisi de ne pas se l'appliquer à elles-mêmes, en dépit des objurgations de la BCE et de la Commission », Jean Claude Trichet, le Point, 24 mai 2014

¹³Formellement le 20 mars 2005, pour faire échec à un arrêt de la CJCE du 13 juillet 2004, affaire C27/04, à la suite d'une action en manquement de la Commission européenne.

¹⁴En particulier la modification des conditions de majorité nécessaires à la prise de sanctions ayant pour but de rendre ces dernières quasi automatiques, afin d'éviter la situation de 2003 ou un accord franco-allemand avait bloqué la procédure de sanction prévue par le traité (art 7 du TSCG).

1. *De quel degré d'autonomie jouissent les Etats membres de l'Union européenne pour gérer leurs finances publiques ?*
2. *Le Conseil peut-il limiter les prérogatives parlementaires ?*
3. *Le passage d'un simple encadrement des déficits à une lutte contre les déséquilibres structurels ne conduit-il pas à remettre en cause les compétences nationales ?*
4. *Cette évolution ne remet-elle pas en cause les fondements de la démocratie parlementaire ?*
5. *L'examen à priori des finances publiques nationales par les institutions européennes, ne correspond-il pas d'avantage à un modèle d'Etat unitaire centralisé qu'à un projet d'essence fédérale ?*

I Autorisation budgétaire et compétence parlementaire.

« L'Union européenne présente un paradoxe : elle exige de notables abandons de souveraineté de la part des États qui la composent, mais n'y substitue aucun équivalent à l'échelle communautaire. Privilégiant l'intégration par des normes toujours plus contraignantes, elle vide peu à peu le siège de la souveraineté nationale sans pour autant investir celui de la souveraineté européenne. Ainsi en chacun de nos pays apparaît un déficit démocratique¹⁵ », au point de considérer que « les contraintes que les gouvernements se sont imposées » pose la question de « l'étrange démocratie qui caractérise les pays de la zone euro. Les citoyens de ces pays conservent le droit de changer de gouvernement, mais non celui de changer de politique. En bref une démocratie formelle, mais non substantielle »¹⁶.

¹⁵Jean-Paul Fitoussi « La règle et le choix, la souveraineté économique », la République des idées, Seuil 2012, introduction.

¹⁶Jean-Paul Fitoussi, « l'austérité conduit l'Europe au bord du gouffre », Le monde 3 décembre 2014

Cette question est essentielle car elle conduit certains auteurs à employer le mot de « tutelle »¹⁷ ou, thèse qui a notre faveur, de souligner que la crise des dettes souveraines en Europe a fait tomber deux tabous de l'Union européenne : la non solidarité entre les Etats et le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats membres¹⁸, marquant ainsi une avancée fédérale, sans qu'en contrepartie aient été mis en place les mécanismes politiques permettant d'expliquer et d'impliquer les populations dans cette évolution.

La conciliation entre les prérogatives nouvelles des institutions européennes, qui leur permet de suggérer, voire d'imposer, des réformes législatives à des pays¹⁹, et la réaffirmation par l'article 3 du TSCG du fait que la décision en matière d'adoption des budgets « respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux », soulève une difficulté évidente et constitue le cœur de ce travail²⁰.

Il est d'ailleurs intéressant de relever que les rédacteurs du TSCG emploient le mot de « prérogatives » et non de « souveraineté » car il est plus facile d'exercer en commun des prérogatives, qu'une souveraineté, dont le partage peut impliquer une révision constitutionnelle²¹.

¹⁷Jim Lapin, l'équilibre des finances publiques : une exigence externe remettant en cause la souveraineté de l'Etat, R.D.P, 2014, p. 734

¹⁸Cf. compte rendu de l'audition de Messieurs Jean Louis Bourlanges et Hubert Védrine par la Commission des affaires européennes de l'assemblée Nationale le 18 novembre 2014.

¹⁹Par exemple la loi du 6 septembre réformant les saisies immobilières à Chypre, cf. le Figaro du 7 septembre 2014

²⁰Michel Bouvier, L'évolution du rôle du Parlement dans le processus budgétaire, colloque Senat 24 et 25 janvier 2001, surveillance multilatérale internationale des finances publiques et pouvoir politique

²¹Décision n° 2012-653 du Conseil Constitutionnel 9 août 2019, considérant N°10 : « Considérant, toutefois, que, lorsque des engagements souscrits à cette fin ou en étroite coordination avec cette fin contiennent une clause contraire à la Constitution, remettent en cause les droits et libertés constitutionnellement garantis ou portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle »

L'encadrement des pouvoirs financiers du Parlement ne constitue pas un fait nouveau : la loi constitutionnelle du 2 novembre 1945, portant organisation provisoire des pouvoirs publics disposait dans son article cinq que : « L'Assemblée vote le budget, mais elle ne peut prendre l'initiative des dépenses ». Cette disposition des institutions provisoires de la Libération, n'a pas été retenue dans la Constitution de la Quatrième république²², mais elle illustre la tentation permanente de l'exécutif d'encadrer le pouvoir budgétaire des assemblées parlementaires.

Une telle situation n'est pas nouvelle, tant l'élaboration des budgets constitue une prérogative de l'exécutif : l'ordonnance royale portant règlement général sur la comptabilité publique du 31 mai 1838 et le décret impérial portant règlement général sur la comptabilité publique du 31 mai 1862, intègrent peu la dimension législative et sont d'abord des textes organisant les comptabilités administrative et juridictionnelle. Le décret du 31 mai 1862 (article 5), dispose que « le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat ou des autres services que les lois assujettissent aux mêmes règles ».

A l'inverse, le décret-loi du 19 juin 1956, déterminant le mode de présentation du budget de l'Etat et l'ordonnance du 2 janvier 1959, puis la loi organique du 1^{er} août 2001, portant loi organique relative aux lois de finances, organisent le contenu et la procédure parlementaire pour l'adoption des lois de finances. Les deux premiers textes marquent également une différence d'approche avec la vision du XIX^{ème} siècle, dans la mesure où ceux sont les documents d'ensemble consacrés exclusivement, au droit budgétaire, où la loi de finances est autant considérée comme un acte de prévision que d'autorisation²³.

²²Cf. Thèse de Henri George, le droit d'initiative parlementaire en matière financière depuis la Constitution de 1946, Bordeaux imprimeries Delmas, 1956

²³L'article 1^{er} de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances fait référence à « l'équilibre budgétaire qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini.... »

Par contre si au sein du processus de décision de l'Etat, les prérogatives parlementaires sont encadrées, la loi de finances pouvait jusqu'en 1993 définir les équilibres budgétaires sans véritable carcan juridique, autre que procédural.

Or, avec le Traité de Maastricht, le pacte de stabilité et de croissance et le TSCG, sont apparues des normes qui contraignent et encadrent les possibilités pour un Etat d'être en situation de déficit budgétaire.

Si le terme de souveraineté peut être discuté du point de vue juridique²⁴, comme sociologique²⁵, il est vrai que l'encadrement de plus en plus étroit des budgets nationaux nous conduit à nous interroger sur la portée de l'autorisation parlementaire en matière de finances publiques.

La vision traditionnelle qui considère que depuis « *La Magna Carta Libertatum* » du 15 juin 1215²⁶, instituant le contrôle de l'impôt par le Grand Conseil du Royaume anglais, la compétence budgétaire du Parlement constitue un fondement essentiel de la souveraineté parlementaire, n'est sans doute plus totalement d'actualité.

Néanmoins le principe de souveraineté demeure affirmé avec le titre Ier de la Constitution française, intitulé « de la souveraineté ». Le principe du contrôle parlementaire des finances publiques demeure quant à lui intégré au droit positif français à travers l'article 14 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789: « Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée » complété par la Constitution et, en

²⁴Jim Lapin : « L'équilibre des finances publiques : une exigence externe mettant en cause la souveraineté de l'Etat », RDP, 2014, N°3. P.733 ;

²⁵John Bell, « Que représente la souveraineté pour un britannique ?, Revue Pouvoirs, N°67, 1993, p.107

²⁶Suivie par la bulle d'or hongroise de 1222

particulier son article 24, «Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques »

Si la Constitution du 2 octobre 1958, complétée par les lois organiques relatives aux lois de finances²⁷ et à la protection sociale²⁸ a encadré considérablement le pouvoir de décision du Parlement, la vision de la souveraineté de l'Etat défendue en son temps par Raymond Carré de Malberg ²⁹, n'est sans doute plus de mise aujourd'hui avec l'apparition d'une Union européenne dont la nature juridique est difficile à définir³⁰, mais les principes posés par les articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 gardent leur pertinence.

Art. 14. *Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.*

Art. 15. *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration*

Parler d'organisation sui generis, allant au-delà de la confédération, mais en deçà de la fédération n'est sans doute plus d'actualité car l'Union européenne, issue du Traité de Lisbonne, apparaît comme une organisation disposant dans bien des domaines de prérogatives appartenant à un Etat centralisé. Si elle est fort dépourvue de compétences dans des domaines essentiels de la souveraineté tels celui de la défense ou de la police, la notion d'Union budgétaire, comme elle

²⁷ Michel Bouvier *Le poids de l'Union économique et monétaire dans la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 (en collab. avec G. Montagnier), RFFP N°73-2001*

²⁸ Loi organique n°96-646 du 22 juillet 1996

²⁹ Charles Eisenmann, *Relations des Journées d'études en l'honneur de Carré de Malberg (1861-1935)*, Paris, Dalloz, coll. « Annales de la Faculté de droit de Strasbourg » (n° XV), 1966, 182 p, « La théorie des fonctions de l'État chez Carré de Malberg », p. 49

³⁰ Monique Chemillier-Gendreau, « Le concept de souveraineté a-t-il encore un avenir ? », *Revue de Droit Public*, Mai 2014 N°5, p.1308

est entendue, confère aux instances communautaires des prérogatives allant bien au-delà de celles d'un Etat fédéral.

Le domaine budgétaire est à l'image de ce paradoxe. ***La limitation du pouvoir d'appréciation des parlements nationaux par des institutions non élues*** directement (Commission européenne), ou non responsables devant eux (Conseil) ou composées d'agents administratifs (la Troïka) ***pose un défi « compliqué » aux démocraties parlementaires européennes***. Les ambiguïtés de cette situation apparaissent de manière éclatante avec le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) de 2012, qui réaffirme la pleine souveraineté parlementaire³¹, tout en encadrant étroitement la procédure de décision. En effet, « savoir dans quelle mesure le Parlement français peut encore véritablement exercer -dans le cadre de l'union européenne actuelle et sous l'impact de l'ensemble du droit communautaire- un véritable pouvoir de décision en matière budgétaire et fiscale apparaît essentiel»³².

Le degré d'encadrement de la compétence nationale pose aujourd'hui également question, du fait du passage d'une norme générale précise, le déficit des finances publiques ne doit pas excéder 3% du PIB, et l'endettement être inférieur à 60% de celui-ci, à des réglementations plus souples, mais plus vagues, laissant ainsi une marge d'appréciation importantes aux institutions bruxelloises.

Si les prémices de cet encadrement existaient dès le Traité de Rome de 1957³³, la décision d'encadrer étroitement les possibilités de recours aux déficits budgétaires et à l'endettement débute avec le Traité de Maastricht, qui fait prévaloir la politique monétaire sur la politique

³¹Article 3§2 du TSCG : « ce mécanisme de correction respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux »

³²Thèse de Loïc Levoyer, « l'influence du droit communautaire sur le pouvoir financier du Parlement français », LGDJ, 2002, page 18

³³En particulier avec l'article 104 du Traité de Rome sur la coordination des politiques économiques et la résolution du 21 mars 1972, sur le système monétaire européen.

budgétaire³⁴. Avant même la création de la monnaie unique, le Conseil Constitutionnel avait d'ailleurs relevé « qu'un Etat membre se trouvera privé de compétences propres dans un domaine où sont en cause les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale »³⁵.

Si, aujourd'hui, le dessaisissement définitif du législateur national dans le domaine de la politique monétaire est un fait, la subordination de la politique budgétaire à la politique monétaire, découle sans doute en partie des traités européens, mais est également largement liée au non emploi par le Conseil de certaines de ses prérogatives³⁶.

Il n'est nul besoin d'épiloguer sur la crise des dettes souveraines, au sein de l'Union européenne, pour mesurer à quel point la crise économique de 2008 a conduit les dirigeants européens à revisiter, à travers le durcissement des règles de discipline budgétaire, les principes fondamentaux de la construction européenne, et par là même les rapports entre les Etats (et leurs Parlements) et l'Union européenne.

Les partisans d'une construction fédérale de l'Europe emploient les mots de solidarité et de coopération, les « souverainistes » de « tutelle » mais, au-delà des débats sémantiques, dont l'intérêt est limité, il existe une réalité : les Parlements nationaux voient aujourd'hui leur souveraineté budgétaire encadrée par des normes de plus en plus strictes, mais surtout de plus en plus imprécises³⁷, laissant de ce fait une marge d'interprétation considérable aux autorités européennes. Or, le « contrôle par les pairs »³⁸, encouragé par la Commission européenne, ne peut, au regard des principes démocratiques, n'être en aucun cas assimilé au contrôle parlementaire, du fait de son absence totale de transparence.

³⁴D. Plihon, RFFP n°55, 1996 l'autonomie de la politique budgétaire dans un espace intégré : le cas européen , p 35

³⁵Conseil Constitutionnel, décision n°92-308 du 9 avril 1992

³⁶Par exemple la définition de la politique de change, article 119 du TFUE

³⁷Par exemple la notion de déficit structurel

³⁸C'est à dire les Ministres de l'économie des autres Etats membres

Cette situation, peu respectueuse des règles de la démocratie parlementaire, est illustrée, jusqu'à la caricature par la crise grecque. Les programmes d'assistance aux pays en difficultés, ont conduit à une véritable mise sous tutelle des Etats concernés- le terme n'est pas excessif - contraints de passer sous les fourches caudines d'un organisme sui generis, « la Troïka », pour pouvoir bénéficier des crédits dont ils ont besoin. Or, la Troïka, qui regroupe des représentants de la Commission européenne, du Fonds monétaire international et de la Banque centrale européenne, n'est l'émanation d'aucune instance élue et n'a aucune existence juridique, bien que ses décisions soient lourdes de conséquences pour les peuples concernés³⁹.

Le Communiqué de presse du Parlement européen (13 03 2014), sur le rapport de Othmar Karras et Liem Hoang-Ngoc, sur la Troïka ⁴⁰résume parfaitement cette situation : « *Le rapport d'enquête donne une image accablante de l'organisation de la Troïka. « Les trois institutions de la Troïka disposaient d'une distribution des responsabilités inégales entre elles, avec différents mandats, structures et modes de négociation et de prise de décisions ainsi que différents niveaux de responsabilité, avec pour conséquence un manque de contrôle démocratique approprié ... Les parlements nationaux ont souvent été mis de côté dans le processus.»*

Il convient également de relever que le nouveau Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker a dénoncé cette situation dans son discours-programme au Parlement européen du 15 juillet 2014.

L'impossibilité pour l'Union européenne d'adopter des règles d'équilibre budgétaire plus contraignantes⁴¹, à travers le droit dérivé, a conduit à l'adoption d'un traité international, le TSCG, qui impose aux Etats membres le retour à l'équilibre budgétaire strict (la règle d'or), ces

³⁹CF.Chapitre1, IIIème partie

⁴⁰ Résolution de la Commission des affaires monétaires et financières du Parlement européen, 13 mars 2014, REF. : 20140307IPR38407

⁴¹L'article 136 du TFUE ne permet pas d'adopter, dans des textes de droit dérivé, la règle relative à l'équilibre budgétaire souhaitée par le Parlement européen, lors des débats sur le « six pack ».

derniers étant contraint par le Traité d'intégrer cette disposition dans leur Constitution (ou un texte de portée équivalente⁴²).

La confusion qui règne aujourd'hui dans les textes se retrouve également dans les réflexions en cours de la part des dirigeants de l'Union européenne : Par exemple un groupe de travail, réunissant onze ministres des affaires étrangères de l'Union européenne, propose que la Commission européenne puisse avoir un droit de veto sur les budgets nationaux qui ne respecteraient pas les règles communautaires de déficit⁴³. Une telle disposition nous semble relever du vœu pieu, car elle impliquerait à coup-sûr une révision constitutionnelle au sein des Etats membres, et l'expérience montre que le succès d'une telle entreprise ne saurait être garanti. Il serait effectivement difficile de parler de souveraineté parlementaire dans ce cas de figure ; dans la mesure où la Commission européenne ne peut pas être assimilée à un juge constitutionnel, nous nous trouverions en présence d'une tutelle administrative.

Or, nous sommes déjà allés très loin dans cette voie, les règlements et directives européens adoptés, à travers les « *six packs* » et « *two packs* »⁴⁴, non seulement ils contredisent l'idée d'une complète autonomie des Etats en matière de gestion de leurs finances publiques nationales, mais ils permettent aux institutions européennes d'enjoindre aux pays d'effectuer les réformes structurelles qu'elles jugent indispensables à leurs économies⁴⁵, ce dans une vision libérale qui est celle des traités européens. Cette situation rendrait sans doute difficile une politique économique équivalente à celle mise en œuvre en mai 1981 par le Gouvernement français (nationalisation, déficit budgétaire massif...)

⁴²Article 3§1-a du TSCG

⁴³Compte rendu de la conférence organisée par la fondation Bertelsmann et l'Auswärtiges AMT, Frankfurter Allgemeine du 19 septembre 2012

⁴⁴CF. Chapitre 2 Ière partie

⁴⁵article 5 du TSCG

Nous sommes en train de passer de la « pression des pairs » à des mécanismes juridiquement contraignants, qui nous conduisent à nous demander si l'Union européenne n'est pas en train de changer de nature par rapport à la vision des « pères fondateurs »? ⁴⁶

La réponse à cette interrogation constitue le fil directeur de cette étude, qui n'ambitionne pas pour autant d'apporter une réponse définitive à une question susceptible de connaître des évolutions considérables, en particulier avec la volonté britannique de remise en cause du fonctionnement de l'Union européenne, et l'annonce d'un référendum en ce sens en 2017.

II Le passage de la « méthode communautaire » à une nouvelle procédure : la « coordination-ingérence »

Il est évident que la réponse à la crise économique de 2008, la plus grave depuis la seconde guerre mondiale, ne pouvait pas s'effectuer dans le cadre des obligations budgétaires souscrites par les Etats membres de la zone euro, qui ne respectaient déjà pas ces contraintes⁴⁷.

Les institutions européennes ont néanmoins fait preuve de pragmatisme et tenu un discours axé sur le respect des seuils de déficit prévus par les textes tout en acceptant de donner des délais supplémentaires à des Etats dans l'incapacité de respecter les normes mais, dans le même temps ont renforcé les obligations juridiques des Etats, arguant que le non-respect des règles de déficit et l'ampleur des dettes publiques étaient l'une des causes de la crise de défiance manifestée à l'égard de la zone euro, ce qui à nos yeux est partiellement faux⁴⁸.

⁴⁶Jean Monnet, Actualité d'un bâtisseur de l'Europe unie, Economica, page 149, chapitre 3 « la grande crise » (2009-2013)

⁴⁷De 1999 à 2008 le plafond des 3% a été dépassé 27 fois par 9 états membres

⁴⁸Des Etats qui se trouvaient être les bons élèves en terme de respect des normes de Maastricht, l'Irlande et l'Espagne, se sont retrouvés en grande difficulté et ont été aidés

Si en 2008 le solde financier des administrations publiques de la zone euro était en ligne avec les exigences des traités, dans la mesure où il s'élevait à 2,1% du PIB, les déficits budgétaires ont explosé dès 2009 pour atteindre 6,3 % du PIB de l'UE.

Il convient de relever que les pays les plus en pointe en matière d'orthodoxie budgétaire en 2003, tels que l'Irlande ou l'Espagne⁴⁹, n'ont pas en 2011 élevé de protestations à l'encontre des pays qui aggravaient leur endettement pour leur venir en aide, car l'Union européenne et, plus particulièrement la zone euro, s'est retrouvée avec des normes de déficit des finances publiques inapplicables du fait des besoins du secteur bancaire.

Cette situation a eu deux conséquences juridiques :

- l'abandon du refus de la solidarité, bien que cette dernière figure dans les traités⁵⁰.
- La substitution à la méthode communautaire (décision prise en commun et appliquée par les Etats) de la « coordination-ingérence ». La prise de conscience, lente et difficile chez certains gouvernements (par exemple l'Allemagne) et Commissaires européens⁵¹, de la nécessité de donner du temps aux Etats pour revenir dans les clous de l'orthodoxie budgétaire et d'appliquer des normes de déficit budgétaires plus souples que le seuil « magique » des 3% du PIB, a conduit à l'apparition dans le TSCG d'un objectif de retour à

massivement par un pays la France qui ne respectait pas ces critères, ce qui nuance sérieusement le discours tenu par le Commissaire Oli Rehn

⁴⁹Ces pays avaient en 2003 demandé l'intervention contre la France des sanctions prévues par les traités

⁵⁰Article 125 du TFUE

⁵¹« La rigueur n'est plus le seul mot d'ordre à la tête de l'Union européenne. Le président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, a reconnu que "la politique d'austérité a atteint ses limites en Europe" : « Lors d'une conférence, ce lundi 22 avril, il a assuré que "pour réussir, une politique (...) doit bénéficier d'un minimum de soutien politique et social." « Le chef de l'exécutif européen a admis que les prescriptions de Bruxelles afin d'enrayer la crise n'étaient pas forcément efficaces : "tout ce que nous avons fait n'était pas juste" a-t-il commenté. « Ce nouveau discours de la Commission tranche donc avec les exigences qu'elle prône depuis trois ans : une réduction drastique des dépenses afin d'assainir les comptes publics. » Source Euronews 23 avril 2013

l'équilibre progressif accompagné d'une marche à suivre. Dans cette perspective le rôle des institutions européennes change, il ne s'agit plus d'édicter des normes, dont l'application repose sur les Etats, mais de surveiller le respect des engagements des Etats à atteindre un objectif, qui n'est pas fixé par une institution, mais par les traités, de ce fait l'objectif n'est pas négociable, seuls les délais le sont.

Cette vision est celle de « La Commission européenne (qui) note que l'application du cadre communautaire ainsi que des orientations et recommandations connexes peuvent être améliorées à la fois au niveau national et au niveau communautaire, et ***qu'il convient de clarifier les rôles respectifs des différentes institutions...*** Enfin, la Commission européenne souhaite qu'une pression plus effective soit exercée par les autres États membres sur un État qui ne respecte pas ses obligations juridiques découlant du traité et que l'opinion publique en soit informée. Elle souligne l'importance du rôle des institutions nationales dans le processus budgétaire et envisage des mesures en vue d'accroître la transparence et l'obligation pour les États membres de rendre des comptes sur leur politique budgétaire. »⁵²

La comparaison entre le discours actuel du Président de la Commission européenne⁵³ et ceux qu'il tenait en 2009 est très frappante. Dès 2012 la Commission européenne a commencé à se rallier au principe de réalité, en abandonnant, dans les faits, le juridisme étroit de 2003, qui prévalait encore en 2009, au profit d'une approche plus pragmatique. Mais, dans une Union européenne construite très largement autour du droit, il est impossible pour la Commission européenne d'admettre trop ouvertement une application peu rigoureuse des textes, ce qui la conduit à adopter un discours empreint de schizophrénie.

⁵²Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Renforcer la gouvernance économique et clarifier la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance [COM(2004) 581 final -].

⁵³cf. note 32

En effet, les institutions européennes (Conseil, Commission et BCE) font preuve de la souplesse nécessaire⁵⁴, en s'éloignant des exigences posées par les traités européens, tout en affirmant les respecter à la lettre et en les modifiant indirectement⁵⁵. Ce hiatus entre un discours empreint de rigueur et de juridisme et une attitude compréhensive vis à vis des Etats⁵⁶ est, aujourd'hui encore, source de confusion.

Cela est à notre sens dommageable pour l'idée européenne car incompréhensible par les opinions publiques, et peut-être par les marchés financiers, qui seraient sans doute aussi sensibles à l'effectivité du respect de promesses de réduction des déficits qu'à l'affichage d'un rythme de réduction des déficits qui n'est ni effectivement respecté, ni accepté par les opinions publiques⁵⁷.

De plus, la Commission européenne affirme depuis 2008, des exigences de limitation des déficits qui ne sont pas respectées, faute de donner aux Etats des délais raisonnables pour que la rigueur budgétaire ne pèse pas trop sur la croissance économique, en effet une politique trop rapide de réduction des déficits affaiblit les recettes budgétaires et réduit à néant les efforts accomplis par les Etats : Il convient de relever que, si le Fonds monétaire international a admis que les multiplicateurs budgétaires qui servent à déterminer l'impact de la consolidation budgétaire sur la croissance étaient erronés, la Commission européenne, à notre connaissance, n'a pas procédé à une telle remise en cause⁵⁸.

⁵⁴Y compris en effectuant des actions prohibées par les traités, telle que le rachat de la dette d'Etat par la BCE, même s'il a pris une forme indirecte.

⁵⁵Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire bien qu'il n'appartienne pas à l'ordre juridique de l'Union européenne, peut être analysé comme modifiant de fait le traité de Lisbonne

⁵⁶A l'exception de la Hongrie, seul Etat sanctionné à ce jour

⁵⁷Le score très décevant de Mario Monti, Premier ministre sortant, aux élections législatives italiennes de 2013 peut l'illustrer : 10,56% à la Chambre des députés

⁵⁸Audition de M Olivier Blanchard, Chef économiste du FMI devant la Commission des affaires européennes de l'Assemblée Nationale du 21 novembre 2013 : « Sur les multiplicateurs : Au début de la crise, il y a cinq ans, les multiplicateurs n'avaient pas pratiquement pas fait l'objet de recherches récentes du fait du déclin de la politique budgétaire en tant qu'instrument de politique conjoncturelle. Nos bureaux spécialisés par pays en étaient donc restés à des chiffres généraux, à savoir un multiplicateur

Il convient également de noter que des voix divergentes se sont manifestées : dès le 24 juillet 2003, Pascal Lamy, commissaire européen au Commerce, proposait d'orienter le Pacte de stabilité et de croissance vers le modèle anglais qui ne définit aucun objectif de court terme pour le déficit public, mais dont l'objectif à moyen terme est d'atteindre l'équilibre ou un excédent budgétaire.

Les dispositions du TSCG correspondent sans doute mieux à cet état d'esprit que le Traité de Maastricht, car il fixe des objectifs de retour à l'équilibre moins polarisés sur la situation annuelle.

A nos yeux, cinq facteurs essentiels contribuent à la confusion actuelle du discours européen:

- **Un intérêt général défini à priori par les traités (le seuil de 3%) et non par les institutions européennes, en fonction des circonstances économiques,**
- **Une hétérogénéité de règles applicables selon l'appartenance ou non d'un pays à la zone euro et son antériorité dans l'Union européenne,**
- **Le principe de la compétence budgétaire exclusive des Etats demeure en droit, mais la Commission européenne va au-delà de ses compétences en matière de recommandations adressées aux Etats,**
- **Une confusion des responsabilités entre les institutions européennes, en particulier entre l'UE et la BCE,**

inférieur à 1 – entre 0,5 et 0,7 – puisque, en économie ouverte, une bonne partie de la dépense va à l'étranger. Quand la crise a commencé, j'ai demandé à mon équipe de recenser l'ensemble des travaux sur ce sujet pour voir si des chercheurs étaient arrivés à d'autres chiffres. De fait, les estimations varient entre 0 et 3. Les résultats ont été publiés dans une étude du FMI en 2009. Parallèlement, nous nous sommes rendu compte très vite que, dans la crise, le coefficient était en réalité plus fort parce que, en temps normal, les effets de la politique budgétaire sont partiellement compensés par la politique monétaire, mais pas quand les taux d'intérêt sont à zéro. On en a tenu compte à partir de 2010, dans toute une série de programmes. »

- **Une légitimité démocratique mal assurée, du fait des réticences communautaires à reconnaître la place prépondérante des parlements nationaux sur les questions budgétaire⁵⁹**

Aujourd'hui se pose avec acuité les questions du retour au respect, par l'ensemble des Etats de l'Union européenne, des règles budgétaires posées par le droit communautaire et, parallèlement de la mise en œuvre de mécanismes destinés à prévenir les dérives constatées antérieurement.

Pour que la Zone euro puisse survivre à cette crise, et retrouve la confiance des marchés financiers, est apparue l'idée, défendue par les dirigeants du nord de l'Europe, que l'intérêt général communautaire impose que les institutions européennes puissent surveiller, voire contraindre les autorités nationales non seulement dans leurs choix budgétaires, mais également dans leur politique économique; les exemples de l'Irlande et de l'Espagne ayant montré que le respect de la règle du maximum de 3% de déficit des comptes publics pouvait masquer de profondes difficultés macro-économiques.

Cette pensée s'est traduite, en droit positif, par la juxtaposition de nouveaux textes intégrés à l'ordre juridique communautaire (neuf textes en deux ans) ou extérieur à ce dernier avec l'adoption d'un traité intergouvernemental, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG). Cette situation, conjuguée avec trois statuts différents pour les Etats⁶⁰, est à la base d'une grande confusion juridique et démocratique, dans la mesure où les représentants de pays n'appartenant pas à la zone euro sont amenés à se prononcer sur des textes concernant celle-ci.

⁵⁹cf. débats sur l'article 13 du TSCG, 3^{ème} partie

⁶⁰Pays appartenant à la zone euro, pays exclus de la zone euro à leur demande (Royaume Uni, Danemark) et pays ayant avec l'adhésion à l'Union européenne accepté d'intégrer la zone euro, mais non encore membres.

Depuis 2008, pour renforcer la discipline budgétaire, comme l'illustre le tableau qui suit, cinq législations nouvelles (comportant pour certaines plusieurs textes) ont été promulguées.

Principaux textes renforçant la surveillance budgétaire des Etats membres de l'Union européenne depuis 2008

I Le Six Pack

1. Règlement n° 1173/2011 du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro
2. Règlement n° 1174/2011 du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro
3. Règlement n° 1175/2011 du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques
4. Règlement n° 1176/2011 du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques
5. Règlement n° 1177/2011 du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs
6. Directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres

II Le semestre européen (qui découle du six pack) permet aux États membres de l'UE de coordonner ex ante leurs politiques budgétaires et économiques, conformément avec le Pacte de stabilité et de croissance, et avec la stratégie Europe 2020. Il a été approuvé par les États membres en septembre 2010.

III Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (le pacte budgétaire): ce traité, connu également sous le nom de «**pacte budgétaire**», est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, suite à sa ratification par la Finlande. Le traité vise à renforcer la discipline fiscale dans la zone euro grâce à la «règle d'équilibre budgétaire» et au mécanisme de correction automatique.

IV Le traité instituant le mécanisme européen de stabilité (MES): ce traité a été signé par les pays de la zone euro, le 2 février 2012. Le MES est chargé de sauvegarder la stabilité financière de la zone euro, en fournissant une assistance financière conditionnelle aux États membres soumis à une pression élevée des marchés. Il est entré en vigueur en octobre 2012 et remplacera progressivement le Fonds européen de stabilité financière (FESF) créé par les pays de la zone euro en mai 2010.

V Le "Two Pack", surveillance budgétaire renforcée dans la zone euro: la Commission européenne a proposé deux nouveaux règlements le 23 novembre 2011. Ces derniers ont été adoptés par le Conseil le 13 mai 2013 et sont entrés en vigueur le 30 mai 2013.

III La réponse communautaire à la crise de 2008 : La mise en place de l'Union budgétaire

Avec la dette des crises souveraines qui a vu l'Irlande, la Grèce, l'Espagne, le Portugal et Chypre perdre la possibilité de se financer sur les marchés financiers, est apparue l'idée qu'il fallait assurer un strict respect du pacte de stabilité et de croissance, en encadrant d'une manière rigoureuse l'élaboration des budgets nationaux et, par voie de conséquences, les prérogatives parlementaires mais... Sans que cela ne puisse conduire à des révisions constitutionnelles généralisées au sort incertain, d'où le recours à des résolutions d'apparence incitative devant être perçues comme « d'ardentes obligations »⁶¹.

A Une législation apparemment contraignante ...

Dès l'origine le Traité de Rome précise dans ses articles 103 et 105 que « les Etats membres considèrent leur politique de conjoncture comme une question d'intérêt commun » et « en étroite coordination avec les institutions de la Communauté, coordonnent leurs politiques économiques respectives pour atteindre les objectifs du présent Traité ».

La Commission européenne disposait déjà de la faculté d'adresser des recommandations, le Conseil ayant un pouvoir de décisions ; il est vrai que durant les premières années de la Communauté économique européenne il n'a guère été fait usage de ces dispositions, la règle de l'excédent ou de l'équilibre budgétaire prévalait en Europe.

Les mailles du filet se sont très légèrement resserrées en 1972, avec la résolution du 21 mars qui prévoyait une consultation préalable du Comité de politique économique, voire du Conseil, au cas où un Etat s'éloigne des politiques économiques budgétaires définies par le Conseil,

⁶¹Dans le sens employé par le Général de Gaulle lorsqu'il parlait du Plan

à la condition qu'un autre Etat membre où la Commission européenne le demande expressément.⁶²

Il convient de reconnaître que ces dispositions sont largement restées lettre morte, à la différence du Traité de Maastricht⁶³ qui, dans son article 4 A, posait le principe de finances publiques saines, les Etats évitant les déficits publics excessifs (article 104 C) sous peine de sanctions décidées sur proposition du Conseil à la majorité des deux tiers des voix de ses membres (le pays contre lequel l'action est engagée ne prenant pas part au vote).

Le pacte de stabilité et de croissance de 1997 (PSC), qui tirait les conséquences de l'adoption du Traité de Maastricht, imposait aux pays de la zone euro et aux autres pays de l'UE qui ont tous vocation à entrer dans la zone euro, à l'exception du Danemark et du Royaume-Uni, le respect de critères de convergence tels que la limite du déficit public (3 % du PIB) et de la dette publique brute (60 % du PIB). Ce pacte était globalement respecté par la zone euro avant que survienne la crise de 2008 (déficit à 2,1% du PIB en 2008, passé à 6,3 % en 2009).

Aussi, le 23 juillet 1990 le Conseil des ministres des finances de la CEE, consacré à l'Union économique et monétaire, et notamment à la convergence des politiques économiques, a-t-il suivi les conclusions du rapport du comité monétaire de la CEE (constitué de représentants des ministères des finances et des Banques centrales de douze Etat membres) qui suggérait qu'une partie seulement des Etats membres soit concernée par la mise en place de l'Euro (création d'une banque centrale), suivant des critères de stabilité des prix et de rigueur budgétaire et qu'un mécanisme prévoyant des possibilités de sanctions financières contre un Etat, pour l'obliger à réduire son déficit budgétaire, soit institué.

⁶²R. Hertzog, « la longue marche vers l'union économique et monétaire », les petites affiches, 17 septembre 1997, n°112

⁶³Signé le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993

Ces dispositions se sont avérées relativement efficaces dans la mesure où la véritable sanction des politiques suivies n'était pas l'amende prévue par le texte (plus exactement le dépôt de réserves non rémunérées), mais la participation à la monnaie unique qui devait entrer en vigueur en 2000. Cette perspective a, par exemple en France, motivé les dispositions de rigueur du plan Juppé de 1995⁶⁴.

Cette politique de « sérieux » budgétaire a suscité en France, des réserves : le 5 juin 1997 à Malmö (Suède), devant le troisième congrès du Parti des socialistes européens, Lionel Jospin, Premier ministre, avait réaffirmé les quatre conditions que son gouvernement posait pour le passage à la monnaie unique (euro non surévalué, institution d'un gouvernement économique, inclusion des pays du Sud de l'UE, et politique commune incitative pour l'emploi). Le 9, à Luxembourg, lors d'un conseil des ministres de l'économie et des finances de l'UE, Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, avait demandé « un délai » de réflexion avant d'approuver le pacte de stabilité et de croissance, adopté à Dublin en décembre 1996, qui devait être avalisé lors du Conseil européen d'Amsterdam les 16 et 17 juin, tout en précisant que la France ne souhaitait pas renégocier le pacte de stabilité, et qu'elle maintenait son objectif d'intégration à l'euro pour 1999. Le même jour, François Hollande, premier secrétaire délégué et porte-parole du PS, avait déclaré à la presse que les socialistes sont « pour l'euro » à la date prévue, mais à condition que « l'on n'impose pas aux Européens de nouveaux plans de rigueur ».

L'exigence de rigueur, lors de la mise en place de l'Euro a été confirmée le 1^{er} mai 1998, lors du Conseil des ministres de l'Economie et des Finances des pays de l'UE (Ecofin), avec la présentation d'une résolution sur le passage à la monnaie unique, confirmant notamment la nécessité pour les pays de la zone euro de maintenir la rigueur budgétaire après le lancement de la monnaie unique et demandant des « efforts spéciaux » pour les pays ayant une dette élevée.

⁶⁴cf. Chapitre III, Ière partie

La Commission européenne a rempli son rôle de vigie, et, par exemple, sur sa proposition, un avis au Conseil du 7 mai 2003, exige du gouvernement français l'adoption, d'ici le 3 octobre, des mesures de rigueur nécessaires pour faire passer le déficit public sous la barre des 3% du PIB au plus tard en 2004.

Elle ne fut pas entendue : après avoir dans un premier temps pris des engagements allant dans le sens souhaité, le 24 septembre 2003, la France a annoncé pour l'ensemble des administrations publiques un déficit en 2004 de 55,5 milliards d'euros, soit 3,6 % du PIB (après 4 % en 2003). Le budget français dépassait ainsi le seuil de 3 % pour la troisième année consécutive, situation pouvant ouvrir la voie à des sanctions.

Mais, le Président Chirac et le Chancelier Schröder se sont mis d'accord pour écarter l'application automatique et stricte de ces règles⁶⁵ (15-16 juillet 2003) malgré l'initiative des partisans de l'orthodoxie budgétaire - Espagne, Finlande et Pays-Bas – qui ont demandé à la Commission de prendre des sanctions contre les pays qui dépasseraient, pour la troisième année consécutive, la barre des 3 % de déficit.

Le 25 novembre 2003, l'Ecofin, c'est-à-dire les ministres de l'Economie et des Finances de l'Union européenne, a rejeté les recommandations contraignantes de la Commission européenne visant à ramener le déficit public de l'Allemagne et de la France au-dessous de 3 % en 2005. Ainsi, contre l'avis de quatre pays - l'Autriche, l'Espagne, la Finlande et les Pays-Bas - les deux plus grands pays de l'UE ont échappé au mécanisme de sanctions prévu dans le PSC. La Commission et la BCE s'inquiétèrent de cette décision. Paris et Berlin s'engagent néanmoins, par de simples déclarations, à mettre leur déficit en conformité avec le PSC fin 2005. Concrètement, la France s'engageait à réduire son déficit structurel de 0,77 % en 2004 et de 0,6 % en 2005 contre respectivement 0,6 % et 0,5 % pour l'Allemagne.

⁶⁵Cette décision a été entérinée par le Conseil de l'Union européenne du 23 mars 2005 qui a approuvé un document joint au compte rendu de la réunion.

Cette décision a été partiellement annulée par la Cour de justice de l'Union européenne le 13 juillet 2004⁶⁶ qui a déclaré irrecevable le recours de la Commission pour annuler la non-adoption par le Conseil des décisions de mise en demeure à l'égard de l'Allemagne et de la France, mais a censuré les conclusions adoptées par le Conseil, aux termes desquelles il suspendait les procédures de déficit excessif et modifiait les recommandations adressées précédemment par lui, à chacun de ces États membres, pour la correction du déficit excessif.

Aussi, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne ont-ils entériné le 22 mars 2005 la réforme assouplissant le pacte de stabilité. Les modifications du pacte prévoient d'accorder, dans certaines conditions, des circonstances atténuantes aux pays dont le déficit dépasse temporairement la barre des 3 % du PIB, tout en restant proche de cette valeur de référence. Le déficit d'un pays ne doit pas être déclaré « excessif » s'il consent un effort important en matière de recherche et de développement et de réformes structurelles. Parmi les facteurs que les pays peuvent désormais faire valoir, il est fait référence aux contributions à la « solidarité internationale et à la réalisation des buts de politique européenne », ce qui couvre l'aide au développement, comme le demandait la France mais pas explicitement la défense, ou les versements importants au budget européen et le coût de l'unification, comme le voulait l'Allemagne

Nous pourrions ainsi multiplier les exemples mais il en demeure un fait : le paradoxe entre l'incontestable affirmation, au niveau européen, d'un discours liant la mise en place de l'Euro à la discipline budgétaire, librement consentie, et l'incapacité des institutions européennes à faire respecter ces textes par les grands Etats de l'Union européenne.

B ...A-t-elle conduit à corseter l'élaboration des budgets nationaux ?

⁶⁶CJCE, 13 juillet 2004, Commission c/ Conseil, aff. C-27/04: Affaire des déficits excessifs de la France et de l'Allemagne

Pour hâter le retour au respect par les Etats de ce pacte, après la parenthèse de la crise de 2008, il a été décidé d'encadrer fortement l'élaboration des budgets nationaux, par la procédure du semestre européen.

1. Le semestre européen

Un calendrier d'intégration des budgets européens a été mis en place en 2011 (le semestre européen). Concrètement, il s'agit d'imposer un dialogue entre la Commission, chargée du respect du pacte de stabilité et de croissance, et les Etats membres tout au long du processus d'élaboration budgétaire.

Les prévisions économiques sont produites trois fois par an par la Commission. En janvier, un « examen annuel de croissance » (EAC), qui souligne les réformes et les efforts à effectuer, débouche sur l'établissement de priorités par le conseil européen, qui sont transmises, en mars, aux Etats.

En avril, ces derniers doivent élaborer à partir de ces priorités, un « programme de stabilité » transmis à la Commission. Laquelle, transmet en juin des recommandations pour chaque pays au conseil européen qui les adopte. Dès lors, les Etats doivent intégrer ces recommandations dans leurs projets budgétaires pour l'année suivante.

Comme nous l'examinerons ultérieurement, les parlements nationaux ne sont pas, ou peu, associés à cette procédure et à la définition de priorités qui peuvent constituer un véritable programme politique (cf. infra).

2. Le « six » et « Two pack »

Pour éviter un refus par le Conseil, des sanctions proposées par la Commission européenne, comme en 2003, les nouveaux textes dotent dans les faits⁶⁷ la Commission européenne d'un pouvoir non négligeable à travers deux « paquets législatifs » européens, appelés « six pack » et « two pack », adoptés en 2011 et 2013, qui rendent plus contraignant le semestre européen.

Le Six Pack, accorde à la Commission la possibilité de demander des corrections aux projets des Etats membres, qui doivent amender leurs projets et publier un « plan d'action correctif. »

Désormais, la Commission peut lancer, après deux rappels, une procédure dite « d'application rigoureuse » contre un Etat, qui doit alors verser une garantie portant intérêt qui peut aller jusqu'à 0,1 % du PIB. Si la Commission décide d'infliger une sanction à l'Etat concerné, ce dépôt est intégré à l'amende et n'est pas remboursé.

Mais la principale innovation à nos yeux du Six-Pack, est que désormais, le Conseil européen doit suivre la décision de la Commission en matière de sanctions, sauf à opposer à cette dernière une « majorité qualifiée inversée », qui est très difficile à obtenir, puisqu'elle suppose de réunir pas loin des quatre cinquièmes des voix pondérées. Autrement dit, un accord franco-allemand, comme en 2003 (cf. III) pour éviter les sanctions, n'est plus possible. Cette disposition renforce considérablement la Commission européenne.

Au Six Pack s'ajoute le Two Pack qui impose aux Etats membres l'adoption de leur projet de budget de l'année suivante avant le 15 octobre. La Commission examine alors le projet et émet un avis avant le 30 novembre. Bruxelles peut alors demander des modifications à ce projet. Il convient de noter que ce calendrier est difficilement compatible avec l'agenda parlementaire français, au moment où la Commission européenne émet ses observations le budget a déjà été adopté en première lecture par l'Assemblée Nationale.

⁶⁷En droit la décision relève du Conseil

Par ailleurs, le two pack oblige les Etats à se fonder sur des prévisions de croissance indépendantes et à soumettre leur budget à un organisme indépendant de contrôle budgétaire (en France, le Haut Conseil des Finances publiques⁶⁸), chargé de veiller à la sincérité des projets de loi de finances.

En cas de procédure de dépassement excessif, la Commission doit être constamment informée des mesures prises par l'Etat pour réduire son déficit. Elle peut, à tout moment, envoyer de nouvelles recommandations à l'Etat concerné. C'est un renforcement des mesures correctives prévues au Six Pack.

3. Le pacte budgétaire impose le retour à l'équilibre

La nécessité de sauver la zone euro, menacée d'éclatement a conduit à un accord franco-allemand à l'occasion du sommet du G8 de Deauville (18 octobre 2010) où, renonçant à une application stricte des textes, la Chancelière Merkel a exigé une modification du Traité de Lisbonne⁶⁹, position qui est à l'origine du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire de 2012, qui intègre un pacte budgétaire imposant aux Etats le retour à des budgets équilibrés.

L'équilibre budgétaire signifie que le déficit structurel – c'est-à-dire le déficit total purgé des effets de la conjoncture économique - ne doit pas dépasser 0,5 % du PIB. Cette « règle d'or » européenne devra devenir réalité en 2018. En cas de non-respect de cette règle, la Commission

⁶⁸Le Conseil Constitutionnel estime qu'il pourrait censurer une loi de finances qui s'éloignerait des prévisions retenues par le haut conseil des finances publiques, décision n° 2014-698 DC du 9 août 2014 §4 : « Considérant, en premier lieu, qu'il ne ressort ni de l'avis du Haut conseil des finances publiques ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel que les hypothèses économiques pour l'année 2014 sur lesquelles est fondée la loi déferée soient entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de son équilibre ; »

⁶⁹Impossible à obtenir, du fait du refus britannique, d'où le recours à la procédure du traité international

pourra sanctionner le pays concerné à hauteur de 0,1 % du PIB. Là aussi, seule une « majorité qualifiée inversée » pourra bloquer une telle décision. Mais même alors, un Etat membre pourra porter l'affaire devant la Cour de Justice de l'UE qui pourra, en cas de manquement au traité, infliger la même sanction.

Avec ces nouvelles règles les sanctions prévues contre les Etats prennent un caractère quasi automatique. Mais, nous pouvons nous demander si cette démarche est réellement opportune. Elle signifie que les Etats, après avoir perdu l'arme monétaire, ne disposent plus de l'outil budgétaire pour piloter la conjoncture économique.

C Dialogue ou ingérence ?

M. Jean-Marc Sauvé, Vice-Président du Conseil d'Etat, relevait que : « *Parce qu'elle est le fruit « d'une longue invention où le rationnel [le dispute] à l'insolite », la souveraineté interroge et cristallise les controverses. Que les juristes la nomment et aussitôt se lèvent les cohortes de ses thuriféraires et de ses contempteurs ; qu'ils analysent ses attributs et les esprits s'échauffent ; qu'ils lui cherchent un titulaire et la bataille s'engage...* »⁷⁰

L'édiction de règles de plus en plus contraignantes en même temps qu'imprécises⁷¹, repose sur un paradoxe et une faiblesse intrinsèque de la construction européenne : le durcissement de règles inappliquées ⁷² et

⁷⁰L'ordre juridique national en prise avec le droit européen et international : questions de souveraineté ? Colloque organisé par le Conseil d'Etat et la Cour de cassation Conseil d'Etat, vendredi 10 avril 2015, <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Le-Conseil-d-Etat-vous-ouvre-ses-portes/Les-colloques-en-videos/L-ordre-juridique-national-en-prise-avec-le-droit-europeen-et-international-questions-de-souverainete>

⁷¹Par exemple le passage de la notion de déficit à celui de déficit structurel beaucoup plus difficile à définir qu'un % du PIB

⁷²En particulier un retour rapide à une dette inférieure à 60% du PIB apparaît peu réaliste pour l'Italie, bien que ce pays enregistre un excédent primaire (c'est à dire avant remboursement de sa dette) de ses finances publiques

le fait que des règles juridiques trop précises peuvent se révéler inadaptées à la conduite d'une politique conjoncturelle efficace. Même si les Etats membres doivent publier des objectifs macro-économiques plus vastes, l'action de l'Union européenne est centrée sur la question de la consolidation budgétaire au niveau national. Chaque Etat doit « faire ses devoirs », comme on dit en Allemagne et l'Union européenne ne dispose d'éléments de solidarité que conditionnels, dont la mise en œuvre implique l'intervention de mesures très difficiles socialement (baisse des prestations sociales, des salaires ou du revenu minimal...). En effet, le Mécanisme européen de Stabilité (MES), par son traité fondateur, impose, en retour, des « plans d'ajustement ».

Pour éviter le recours au MES les textes conduisent les institutions communautaires à dialoguer avec les institutions nationales, dès le stade de l'élaboration des budgets. Mais le débat va au-delà de la construction du budget et porte sur les réformes structurelles devant être engagées par les Etats. A ce niveau les institutions européennes sont conduites à porter des appréciations dans des domaines relevant pleinement de la souveraineté nationale, tels que le système éducatif ou celui des retraites.

L'esprit de ces réformes est clair : il s'agit de limiter le plus possible l'autonomie budgétaire des Etats. Certes, en théorie, nul ne peut contraindre directement un parlement à voter un budget qui accroît les déficits et ne respecte pas les recommandations de la Commission ou le pacte budgétaire. Mais désormais, un tel comportement est assimilé à un revers infligé à la volonté du conseil européen, donc à la solidarité européenne. Et à ce titre, l'indiscipline « se paie » immédiatement par des sanctions devenues quasi-automatiques avec la modification des règles de majorité. Les Etats sont donc contraints désormais de négocier avec Bruxelles et de suivre ses recommandations.

Comme nous l'examinerons plus longuement, dans la dernière partie de cette étude, ce dispositif est sans doute porteur de germes de conflits graves entre l'Union européenne et des Etats qui refuseraient de

se voir dicter des mesures trop douloureuses pour leur population. Nous touchons, avec la question des sanctions aux limites d'une démarche très juridique qui n'intègre pas les données liées aux opinions publiques.

Cet ensemble de règles, extrêmement contraignant, pour le débat parlementaire national repose sur l'idée que la sauvegarde de l'intégrité de la Zone euro implique une gestion budgétaire rigoureuse, conforme à l'intérêt général de l'Union européenne.

Le postulat de l'existence d'un intérêt général communautaire⁷³ - supérieur aux intérêts nationaux- constitue en effet la colonne vertébrale de la construction européenne, fondée sur le respect du droit.

Ce principe se heurte néanmoins à un autre principe fondateur, l'Union européenne ne dispose que d'une compétence d'attribution, aussi les Etats sont-ils souverains dans l'exercice de leurs compétences propres.

Au nom de la lutte contre les déséquilibres structurels des économies européennes, la Commission européenne a d'emblée opté pour une analyse approfondie de l'ensemble des politiques publiques des Etats, y compris dans des domaines relevant de leurs compétences exclusives, tels que l'éducation, la santé ou l'organisation du commerce de détail ou les régimes de retraites.

Nous avons extrait quelques exemples⁷⁴ de recommandations qui vont au-delà des compétences de la Commission européenne, et mis en caractères gras des termes qui nous semblent révélateurs d'un état d'esprit de la Commission européenne plus proche de la tutelle que du dialogue.

⁷³Voir sur ce point la thèse de Déborah Lassalle, « L'Europe de l'intérêt général », publication de l'institut européen de l'Université de Genève, N°11, mars 2013

⁷⁴page 231

Ce point a d'ailleurs fait l'objet de remarques acerbes du Parlement français, en particulier l'Assemblée Nationale estime que la Commission européenne abuse de ses prérogatives :

« La Commission européenne ne se contente donc pas de fixer des objectifs, mais ordonne précisément les moyens d'y parvenir, au risque, parfois, de se montrer contre-productive. C'est notamment le cas, lorsque, évoquant le système des retraites, elle stigmatise les régimes spéciaux. Certaines propositions détaillées, comme le plafonnement de l'augmentation des recettes fiscales des collectivités locales, soulèvent par ailleurs des interrogations quant à leur compatibilité avec les principes fixés dans la Constitution. Enfin, appeler, comme elle le fait, à une réévaluation des dispositions d'assurance chômage relatives aux travailleurs âgés apparaît plus que maladroit alors que des négociations sont en cours. »

« Force est de constater que la Commission européenne ne répond pas à l'invitation formulée par l'Assemblée nationale dans sa résolution du 11 août 2013 sur l'avis de la Commission européenne sur les programmes de stabilité et de réforme de la France, qui lui enjoignait de « veiller à ce que la formulation même des propositions de recommandations respecte la liberté souveraine d'appréciation des États concernés quant au calendrier et aux moyens à mettre en œuvre ⁷⁵ »

⁷⁵Assemblée nationale, Rapport n°2056 du 24 juin 2014 de Messieurs Caresche et Herbillon , Députés

Extrait des recommandations de la Commission européenne au Conseil relative au programme de stabilité de la France pour 2015 (2 juin 2014)⁷⁶

« Cela signifie que les couts en matière de soins de santé et de retraites doivent être limités, par exemple en fixant des objectifs plus ambitieux pour les dépenses annuelles de santé et en gelant provisoirement les retraites, ainsi que d'autres prestations sociales,

« Le contrôle des dépenses des collectivités locales devrait également être renforcé, y compris en plafonnant l'augmentation annuelle des recettes fiscales des collectivités locales tout en mettant en œuvre de façon rigoureuse la réduction prévue des dotations octroyées par l'Etat.

« Dans le secteur du commerce de détail, l'ouverture de points de vente reste soumise à de lourdes exigences en matière d'autorisation, qui résultent notamment des règles d'urbanisme, et la vente à perte est toujours interdite, ce qui porte préjudice à la concurrence et aux consommateurs. À ce jour, aucune mesure concrète n'a été adoptée en France pour lever les barrières à l'entrée dans le secteur du commerce de détail.

- 17.(17) *Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la France. Elle a évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en France, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant aux points 1 à 7 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.*
- A. (20) *Dans le cadre du semestre européen, la Commission a aussi effectué une analyse de la politique économique de l'ensemble de la zone euro. Sur la base de cette analyse, le Conseil a adressé des recommandations spécifiques aux Etats membres dont la monnaie est l'euro. La France devrait également veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile ces recommandations,*
2. *`prendre des mesures pour simplifier la politique en matière d'innovation et en renforcer l'efficacité, notamment par une évaluation et, le cas échéant, une adaptation du crédit d'impôt recherche; à s'assurer que les ressources sont concentrées sur les pôles de compétitivité les plus efficaces et à mettre davantage l'accent sur les retombées économiques des innovations développées au sein des pôles;*
3. *à poursuivre la modernisation de l'enseignement et de la formation professionnels, à mettre en œuvre la réforme de l'enseignement obligatoire et à poursuivre la réduction des inégalités en matière d'éducation, notamment en renforçant les mesures portant sur l'abandon scolaire; à veiller à ce que les politiques actives du marché du travail soutiennent efficacement les groupes les plus vulnérables; à améliorer le passage de l'Ecole au travail, notamment en renforçant les mesures visant à développer l'apprentissage, en particulier pour les moins qualifiés.*

⁷⁶COM(2015) 260 final : http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015_france_fr.pdf

IV Existe-t-il encore des compétences « exclusives » des Etats en matière de politique budgétaire ?

Le paragraphe précédent montre bien qu'il n'existe plus aujourd'hui, aux yeux de la Commission européenne, de domaine exclusif de compétence des Etats en matière de politique économique.

La notion de compétence exclusive des Etats est d'ailleurs discutée. La Cour Constitutionnelle allemande s'y réfère, en particulier pour défendre efficacement les prérogatives du Bundestag⁷⁷, le Conseil Constitutionnel a une jurisprudence plus ambiguë, il parle de « conditions essentielle d'exercice de la souveraineté »⁷⁸. Les traités européens n'emploient le terme de compétence exclusive qu'au profit de l'UE (Article 7 du TFUE)⁷⁹ et, l'idée qu'il puisse exister un secteur de compétences exclusif des Etats membres, a été expressément rejetée par la Convention ayant élaboré le projet de Constitution européenne avorté de 2005.

Néanmoins, nous allons appliquer le terme de compétence exclusive au droit budgétaire national. Dans la mesure où la répartition des compétences entre le Parlement et le Gouvernement est déterminée par les constitutions nationales, qui relèvent de la compétence nationale exclusive des Etats, car le Conseil constitutionnel fait primer les dispositions express de la Constitution sur le droit communautaire⁸⁰, en

⁷⁷Jean-Victor Louis, la Cour Constitutionnelle allemande et la politique monétaire, cahiers de droit européen, 2014, N°2, p 270

⁷⁸Décision n° 2012-653 du Conseil Constitutionnel 9 août 2019, considérant N°10 : « Considérant, toutefois, que lorsque des engagements souscrits à cette fin ou en étroite coordination avec cette fin... portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle »

⁷⁹Cf. Pr Henri Labayle, les compétences exclusives des Etats membres au sein de l'Union européenne, www.euskonews.com/0022zbnk

⁸⁰Décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004 ; « 7. Considérant qu'aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : " La République participe aux Communautés européennes et à

autre l'adoption d'une mesure européenne contraire au droit national implique que la Constitution soit modifiée préalablement à l'entrée en vigueur de cette disposition.⁸¹

La politique de l'environnement a conduit l'Union européenne à légiférer dans beaucoup de secteurs relevant des compétences nationales, il se pourrait qu'il en soit de même avec la lutte contre les déséquilibres macroéconomiques, si par ce biais l'UE est conduite par exemple à faire des recommandations précises sur la détermination des seuils sociaux ou l'apprentissage, domaines qui ne relèvent pas de sa compétence.

La doctrine a depuis longtemps souligné le caractère inéluctable de la perte d'autonomie des parlements nationaux de l'UE en matière de souveraineté budgétaire⁸². Néanmoins, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire a pris soin de réaffirmer la pleine compétence parlementaire dans l'adoption des budgets⁸³.

La forme est donc respectée, mais la question posée est celle du maintien de la définition d'une politique économique nationale pouvant recourir à l'arme budgétaire.

l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences " ; qu'ainsi, la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle à laquelle il ne pourrait être fait obstacle qu'en raison d'une disposition expresse contraire de la Constitution ; qu'en l'absence d'une telle disposition, il n'appartient qu'au juge communautaire, saisi le cas échéant à titre préjudiciel, de contrôler le respect par une directive communautaire tant des compétences définies par les traités que des droits fondamentaux garantis par l'article 6 du Traité sur l'Union européenne ; »

⁸¹Cela a par exemple été le cas pour le mandat d'arrêt européen qui a entraîné une modification de la Constitution préalablement à sa mise en œuvre.

⁸²CF. Spindler n°68 1999, Revue française de finances publiques : l'Union européenne et les finances publiques nationales, p.59

⁸³article 3§2, du TSCG

Il convient de distinguer deux approches de nature différente : la volonté d'harmoniser au niveau communautaire les politiques économiques et l'exigence d'une politique budgétaire rigoureuse destinée à éviter tout accroissement de l'inflation au sein de la zone euro. Cette deuxième approche, privilégiée par la Commission européenne, est beaucoup plus contraignante pour les Etats et leurs parlements et se révèle d'une application difficile.

A Quelle place pour la démocratie parlementaire ?

Alain Lamassoure caractérise, de la façon suivante, la situation actuelle : « La France doit-elle suivre les recommandations de Bruxelles, critiquées mercredi soir par François Hollande? Les recommandations ne sont pas des instructions. Cette procédure existe depuis près de 20 ans et la mise en œuvre du traité de Maastricht. Jusqu'à la crise de 2008, les communications de Bruxelles ont été traitées avec une certaine indifférence. Mais elles ont pris de plus en plus de poids avec l'aggravation de la situation financière de notre pays et la précision des critiques qui sont faites. Il est important de rappeler que la Commission rédige certes ces recommandations mais c'est le Conseil européen des ministres (des Finances, Ndlr) qui les adopte. L'exécutif français est ainsi visé par ses pairs. »⁸⁴

Comme le soulève le Président de la Commission des budgets du parlement européen, la principale évolution réside dans le fait que nous sommes passés de recommandations accueillies avec une « indifférence polie », à des normes sanctionnables juridiquement par des majorités plus faciles à atteindre. C'est pourquoi l'attention que nous devons prêter à ces recommandations est beaucoup plus importante.

Aujourd'hui les règles destinées à faire respecter le pacte de stabilité budgétaire et financière ont évolué avec la mise au point de procédures budgétaires très contraignantes (le semestre européen) et par une évolution des référentiels permettant d'interpréter les règles

⁸⁴Le Journal du dimanche, 13 mai 2013

avec plus de souplesse, rendant ainsi le dispositif moins lisible, mais plus adapté au suivi d'une conjoncture fluctuante.

Au mois de juin 2014 s'est conclue la procédure du « semestre européen »⁸⁵ de coordination des politiques économiques.

Il nous paraît intéressant de vous livrer l'exemple de l'année en cours, et de relever la difficulté au regard des principes démocratiques que nous soulignons au début de cette étude, les gouvernements élaborent avec la Commission européenne un cadre qui est censé encadrer la décision des parlements nationaux; qui, constitutionnellement, demeurent souverains. Nous percevons bien à ce niveau une antinomie qui n'existait pas dans les procédures initiales du traité de Maastricht.

Ce processus, repose sur la présentation par la Commission européenne le 13 novembre 2013, de l'examen annuel de croissance pour 2014, où elle dresse un bilan de la situation économique et sociale au sein de l'Union, et présente son rapport annuel sur le mécanisme d'alerte, dans lequel elle identifie les déséquilibres macroéconomiques au sein de l'Union et détermine les États qui nécessitent un suivi approfondi.

Sur la base des propositions de la Commission européenne, le Conseil européen a défini, en décembre 2013, puis confirmé, en mars 2014, les grandes orientations de politique économique pour 2014⁸⁶, sur

⁸⁵<http://www.assemblee-nationale.fr/14/europe/rap-info/i2056.asp>; rapport déposé par la commission des affaires européennes sur les recommandations de la Commission européenne relatives aux programmes de stabilité et de réforme 2014 n° 2056 déposé le 24 juin 2014 par MM. Christophe Caresche et Michel Herbillon

⁸⁶ Identiques à celles définies en 2013, elles sont au nombre de cinq :

- un redressement des finances publiques favorable à la croissance ;
- le rétablissement de conditions normales de financement de l'économie ;
- le soutien à la croissance et à la compétitivité ;
- la lutte contre le chômage et ses conséquences sociales ;
- la modernisation des administrations publiques.

la base desquelles ont été définis les programmes de stabilité et de réforme élaborés par les États membres, avant d'être transmis à la Commission européenne avant la fin du mois d'avril.⁸⁷

« Dans le respect des orientations de politique économique définies par le Conseil européen en décembre 2013 et mars 2014, le « paquet » de propositions de recommandations par pays adopté par la Commission européenne le 2 juin 2014 s'appuie sur l'analyse des programmes de stabilité (programmes de convergence pour les États non membres de la zone euro) et de réforme transmis par les États membres à Bruxelles, ainsi que sur celle du suivi par les États membres des recommandations adoptées par le Conseil en juillet 2013, de la situation économique de l'Union telle qu'étudiée dans ses prévisions économiques de printemps et sur les examens approfondis publiés en mars 2014 dans le cadre de la procédure du mécanisme d'alerte qui vise les déséquilibres macroéconomiques.⁸⁸ »

Les recommandations par pays sont soumises au Conseil, réuni en plusieurs formations (« économie et finances », « emploi » et « compétitivité » notamment) au mois de juin, avant d'être examinées par les chefs d'État et de Gouvernement lors du Conseil européen des 26 et 27 juin, puis adoptées formellement le 8 juillet par le Conseil des ministres des finances de l'Union européenne.

Les États membres sont censés intégrer ces données lors de l'élaboration de leurs budgets pour l'année suivante.

Il est frappant de constater l'exclusion des Parlements nationaux de tout dialogue avec les institutions européennes, du moins pour le moment. Le TSCG a, dans son article 13, prévu l'organisation d'une

⁸⁷La France a transmis ses documents le 7 mai 2014.

⁸⁸ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/europe/rap-info/i2056.asp>; rapport déposé par la commission des affaires européennes sur les recommandations de la Commission européenne relatives aux programmes de stabilité et de réforme 2014 n° 2056 déposé le 24 juin 2014 par MM. Christophe Caresche et Michel Herbillon

conférence parlementaire devant débattre de ces questions, mais sa mise en place est malaisée.⁸⁹

Or, l'opinion publique assure la sauvegarde de la perspective démocratique et il nous semble dangereux de la maintenir trop éloignée des processus de décision⁹⁰.

B L'encadrement des prérogatives parlementaires masque le caractère inachevé de la construction politique de l'Euro

Force est de reconnaître que la mise en place des dispositifs que nous venons de décrire traduit l'absence de confiance entre les Etats qui a présidé à la mise en œuvre de l'Euro et peut être mesurée en examinant les mécanismes juridiques des traités.

L'article 123 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne écarte toute monétisation des dettes publiques et l'article 125 pose le principe du non renflouement des États. De ce fait les états de l'Union européenne ont créé une monnaie commune, mais s'interdisent juridiquement d'en tirer toutes les conséquences en termes de solidarité et la Banque centrale européenne ne dispose pas de l'ensemble des prérogatives des autres banques centrales, qui peuvent racheter de la dette étatique, en particulier la FED (Etats Unis) et la Banque d'Angleterre. La politique de rachat massif de dette publique (*quantitative easing*) n'est pas possible dans la seule zone euro⁹¹.

Le pacte de stabilité et de croissance (PSC), prévu par le traité de Maastricht et mis en œuvre par le Conseil européen d'Amsterdam le 17 juin 1997, comporte **deux volets** ⁹² :

⁸⁹ cf. Infra IIIème partie, chapitre V.

⁹⁰Jean Pierre Duprat, Bentham et la diffusion du droit parlementaire, Actes du Colloque international de l'AFHIP, XXI, l'influence politique et juridique de l'Angleterre en Europe, p.305

⁹¹La BCE, par une politique de rachat sur le marché secondaire arrive néanmoins à contourner cette règle

⁹²Rapport d'information n° 277 (2004-2005) de M. Philippe MARINI, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 31 mars 2005

- un volet « **préventif** », constitué de l'article 99 du traité instituant la Communauté européenne (dit « traité CE ») et du règlement (CE) n° 1466/97 pris pour son application, fixant « *l'objectif à moyen terme d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire* », et prévoyant que les Etats membres présentent annuellement à la Commission européenne des « *programmes de stabilité* » (pour les Etats appartenant à la zone euro) ou des « *programmes de convergence* » (pour les Etats n'appartenant pas à la zone euro), qui constituent la programmation à moyen terme de leurs finances publiques ;
- un volet « **répressif** », reposant sur l'article 104 du traité CE, le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs et le règlement (CE) n° 1467/97, interdisant aux Etats membres d'avoir un déficit public supérieur à 3 % du PIB, et prévoyant une procédure dite « *procédure relative aux déficits excessifs* », donnant au Conseil la possibilité d'imposer des **sanctions** à un Etat membre en situation de déficit excessif, s'il appartient à la zone euro.

Ce volet répressif n'a jamais joué et demeure à l'heure actuelle un sabre de bois (cf. IIème partie)

Bien avant la crise économique de 2008 l'Union européenne a dû faire face à un paradoxe : la mise en place d'une discipline budgétaire strictement respectée s'est avérée problématique, entre 1999 et 2007 le plafond des 3 % a été percé vingt-sept fois par neuf États membres⁹³. Or, le refus absolu, maintes fois réaffirmé par les Etats, d'une Union de transferts a pour corollaire une stricte discipline des finances publiques, faute de quoi la construction est nécessairement fragile. Lors de son audition par la Commission des affaires européennes de l'Assemblée Nationale⁹⁴, Jacques Sapir, Directeur d'études à l'Ecole des hautes études en sciences sociales indiquait que : « mon laboratoire a estimé les transferts nécessaires pour maintenir la zone euro... Il faudrait fournir, d'ici à 2018, environ 218 milliards d'euros par an, soit, si l'on prend la clef de répartition retenue pour le FESF, la nécessité, pour

⁹³L'Allemagne et l'Italie sont demeurées sous la procédure de déficit excessif pendant quatre années (de 2001 à 2005) et la France pendant trois ans (de 2002 à 2004).

⁹⁴25 janvier 2012, compte rendu n° 236

l'Allemagne – qui pèse entre les deux tiers et 70 % dans le dispositif – de verser environ 140 milliards par an... »

L'échec du pacte de responsabilité initial, qui limitait à 3% le déficit public et à 60% du P.I.B. l'endettement de la zone euro, est patent mais, comme le note Christophe Caresche⁹⁵, Rapporteur de la Commission des affaires européennes de l'Assemblée Nationale l'échec du premier pacte de stabilité tient sans doute (au fait... qu') « Il reposait sur une conception trop exclusivement comptable des exigences qu'implique l'intégration à une zone monétaire unifiée. »

« Le « fétichisme » des « 3 % », indifférent à la position dans le cycle économique, qui seule permet de juger de la qualité d'une situation budgétaire, et aveugle aux critères pourtant fondamentaux que constituent le niveau d'endettement, tant public que privé et la nature des politiques structurelles menées, a rapidement démontré son inanité, enfermant Bruxelles dans une posture dogmatique érodant son autorité... Dans un même esprit, force est de constater que l'ampleur même des sanctions et la lourdeur des procédures prévues dans le premier pacte de stabilité ont tout autant contribué à affaiblir sa légitimité. »

Il est exact que la crise de l'euro a mis en évidence une situation paradoxale en terme d'autorité et de légitimité: elle a affaibli la Commission européenne en termes d'autorité, au profit du Conseil, mais elle a accru les prérogatives juridiques de cette dernière, dont dix membres sur vingt-huit sont issus de pays n'appartenant pas à la zone euro. Il est exact que les commissaires européens ne représentent pas les Etats, mais il est évident que cette situation est difficile à comprendre par des Etats contraints de prendre des décisions difficiles sur une proposition de la Commission. Il en est d'ailleurs de même du Parlement européen, dont il est difficile d'envisager un accroissement de ses compétences, dès lors que des pays non membres de la zone euro y siègent. En sens inverse, nous pouvons comprendre le souhait exprimé par des pays non membres d'être associés à des décisions qui peuvent

⁹⁵Réf. Rapport d'information N°2056, précité

les concernent au premier chef⁹⁶. Il est également difficile d'envisager que la BCE puisse exercer des prérogatives de supervision bancaire vis à vis des pays non membres de la zone euro et par conséquent non représentés à son directoire. Il nous semble, en tous cas que l'éclatement de l'Union européenne en plusieurs zones affaiblit le poids des autorités européennes.

Si nous élargissons le propos, les coopérations renforcées autorisent la mise en place d'une Europe à deux vitesses et il sera de plus en plus difficile de faire admettre à l'opinion publique que des personnalités, dont les pays ne sont pas concernés par les sujets traités, puissent prendre des décisions malaisées à vivre pour les populations concernées, sans alimenter un procès récurrent en illégitimité des institutions européennes.

Cette question est fondamentale, car elle ne manquera pas de se poser à l'occasion d'un conflit entre un Etat et l'Union européenne.

En effet, la ratification par les Etats du Traité sur la discipline et la stabilité budgétaire en Europe a été présentée comme une avancée importante de la construction européenne, car étant un complément indispensable à la mise en œuvre de l'euro, qui constitue un élément essentiel de la construction européenne. Personne ne peut sérieusement en douter mais, qu'une monnaie commune implique un contrôle à priori des finances publiques des Etats membres ne constitue pas une évidence. Aucun Land allemand, aucun état des Etats-Unis d'Amérique n'accepterait que l'Etat fédéral donne son avis sur son projet de budget.

La présente thèse va donc essayer d'analyser l'équilibre improbable entre exigences des marchés financiers et exigences démocratiques, illustré par l'adoption par l'Union européenne de neuf textes majeurs en deux ans, à l'origine d'une confusion certaine.

⁹⁶CF voir en ce sens les déclarations de David Cameron, Premier ministre britannique, lors du Conseil européen du 24 octobre 2012

C Le retour confus aux normes

Nous pouvons trouver un exemple de la confusion entretenue par la juxtaposition de textes dans l'analyse du TSCG faite par le Sénat: « Certes, le TSCG ne modifie pas le pacte de stabilité, mais on rappelle que la Commission et le Conseil n'ont pas - au titre de ce pacte - compétence liée pour imposer des sanctions à un Etat. Ainsi, un Etat ayant transposé en droit interne la règle du TSCG par des dispositions suffisamment « *contraignantes* » (politiquement, sinon juridiquement), pour être crédible pourra bénéficier d'une certaine bienveillance de la part des institutions communautaires. En sens inverse, un Etat donnant l'impression qu'il n'entend pas réellement respecter les obligations du TSCG (ou *a fortiori* qui ne l'aurait pas ratifié) risque de se voir appliquer le volet « correctif » du pacte de stabilité dans toute sa sévérité, voire son absurdité économique⁹⁷ ».

Aujourd'hui encore, théoriquement, la compétence budgétaire demeure strictement nationale, exception faite, ce qui est normal, du financement des dépenses communautaires. Toutefois, cette vision n'est plus vraie aujourd'hui, comme le montre très bien la thèse de Loïc Levoyer. L'influence communautaire s'est progressivement étendue sur les budgets nationaux, au prix d'une certaine confusion, qui s'est considérablement accrue ces six dernières années, où l'Union européenne est passée d'une surveillance globale des déficits (la règle des « 3% ») à une surveillance de type macroéconomique, qui implique que l'Union européenne émette un avis sur les déséquilibres dont souffrent les Etats membres, ce qui conduit la Commission européenne à proposer, sous éventuellement des menaces de sanctions, des mesures touchant au marché du travail ou à l'âge de la retraite.

De même, il est très difficile de faire face à la crise des dettes souveraines en appliquant rigoureusement les règles en vigueur, aussi est-il apparu nécessaire d'assister certains Etats malgré l'interdiction de principe des traités. Pour contourner cette règle, les fonds débloqués proviennent des budgets nationaux par la création de mécanismes sui

⁹⁷Rapport Commission des finances du Sénat n° 22 du 9.10.2012 de M François Marc sur le projet de loi autorisant la ratification du TSCG

generis, générant un flou sur les notions de discipline (certains pays relevant de la Troïka et d'autre non) et de solidarité⁹⁸.

L'histoire de l'encadrement des finances publiques nationales par l'Union européenne est, de ce point de vue édifiant.

Notre étude se propose donc d'analyser cet équilibre improbable entre exigences des marchés financiers et exigences démocratiques, illustré par la rédaction par l'Union européenne des neuf textes déjà mentionnés, dont les plus contraignants pour la souveraineté parlementaire ne sont peut-être pas les plus médiatisés.

Aussi développerons nous une analyse du nouveau rôle que doivent jouer les parlements nationaux, au sein de l'Union budgétaire, à partir **des trois tabous européens qui sont en train de tomber : deux sont assumés par l'Union européenne**, une ingérence grandissante, allant bien au-delà du champ de compétences de l'UE, en contrepartie la mise en place de mécanismes de solidarité avec des Etats qui, s'ils en usent, sont placés sous tutelle et **enfin, analyse rejetée et combattue officiellement par l'Union européenne**, l'abandon du principe d'égalité entre les Etats quel que soit leur taille.

Pour cela nous structurerons notre propos en trois parties : Dans un premier temps nous verrons que l'Union budgétaire s'est construite sur la base d'un empirisme et d'un entre deux, qui évitait de remettre trop ouvertement en cause les prérogatives des parlements nationaux, puis dans un deuxième temps nous regarderons la manière dont est organisée aujourd'hui l'Union budgétaire, ayant fait tomber les tabous de la non-ingérence et de la non solidarité, en faisant le constat, largement partagé, d'un déficit conjoint de gouvernance et de démocratie, pour nous pencher, dans une troisième partie, sur la place qui peut être faite aux parlements nationaux dans le processus engagé.

⁹⁸L'absence de solidarité budgétaire entre Etats figure à l'article 125 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Ière Partie

Le processus de construction de l'Union budgétaire, empirisme et entre-deux

Au début de la construction européenne nul n'envisageait que les institutions communautaires puissent exercer, un jour, un droit de regard sur les finances publiques des Etats membres, autre que sous l'angle de la coordination des politiques économiques⁹⁹. En effet, même si nous nous plaçons dans une logique fédéraliste, l'Etat central n'exerce pas de contrôle à priori sur les finances des Etats fédérés¹⁰⁰, et en règle générale, se garde d'émettre la moindre opinion sur ces dernières, ne serait ce qu'au nom du principe de libre administration des collectivités territoriales.

Par exemple, l'article 109 de la loi fondamentale allemande, encadre la liberté financière des Länder, afin que ces derniers ne compromettent pas la stabilité financière globale, mais ne prévoit aucun mécanisme permettant au Gouvernement fédéral d'émettre un jugement, et à fortiori d'infliger des amendes¹⁰¹, à un Land qui ne respecterait pas les disciplines budgétaires ; il convient d'ailleurs de relever que la règle d'or, introduite par la révision constitutionnelle allemande de 2009, s'appliquera à l'Etat central en 2016 mais ne sera opposable aux Länder qu'à partir de 2020.

⁹⁹Olivier Clerc, La gouvernance économique de l'union européenne, Bruylant, 2012, p. 139

¹⁰⁰Anastopoulos (J.) Les aspects financiers du fédéralisme L.G.D.J., 1979

¹⁰¹Sous réserve du partage entre Bund et Land des amendes pouvant être infligées par Bruxelles pour non-respect des seuils de déficit autorisés

Il serait sans doute trop rapide de considérer « l'ingérence » accrue de l'Union européenne dans l'élaboration des budgets nationaux, comme la seule conséquence de la crise économique traversée par l'Union européenne depuis 2008 ; elle est à notre sens le produit d'une évolution historique chaotique, engagée avant même la création de l'Euro, et repose sur des éléments doctrinaux qui figuraient déjà dans le Rapport Werner de 1970¹⁰².

D'où la nécessité à travers cette première partie d'évoquer un processus paradoxal fait à la fois de durcissement de règles (par exemple le passage du déficit inférieur à 3% du PIB à la règle d'or), et d'assouplissement des normes existantes. Cette évolution conduit à encadrer pour les uns, battre en brèche pour les autres, l'autonomie de décision des parlements nationaux en matière budgétaire, bien que l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), rappelle que : « ce mécanisme de correction respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux ».

Les difficultés d'interprétation posées par une série de textes, mal coordonnés, parfois contradictoires, voire partiellement inutiles¹⁰³, traduit sans doute l'incapacité des Etats membres de l'Union européenne à se faire mutuellement confiance¹⁰⁴, ainsi que l'impossibilité conceptuelle de l'Union européenne -au nom de l'égalité entre les Etats- à traduire dans ses textes des divergences fondamentales dans la situation économique et budgétaire des Etats.

¹⁰²Rapport confié par l'Union européenne au Premier ministre luxembourgeois sur la création d'une union monétaire (cf. infra)

¹⁰³Résolution du Parlement européen du 2 février 2012 sur le Conseil européen du 30 janvier 2012 (adoption du TSCG) : « 2. fait toutefois observer que pratiquement tous les éléments du nouveau traité peuvent être réalisés, et dans une large mesure ont déjà été réalisés, au sein du cadre juridique en vigueur de l'Union et par l'intermédiaire du droit dérivé, sauf pour la «règle d'or», le vote à la majorité qualifiée inversée et l'intervention de la Cour de justice européenne; »

¹⁰⁴Le très grand nombre de fois où les dirigeants allemands et en particulier la chancelière Merkel emploient le mot « crédible » est symptomatique de cet état de fait.

Par ailleurs, il existe beaucoup de non-dits dans la situation actuelle. Les textes laissent de plus en plus de latitude d'interprétation à la Commission européenne¹⁰⁵, créant ainsi un entre-deux où l'Union européenne dispose de larges prérogatives, souvent supérieures à celles d'un Etat fédéral, mais, dans les faits ne peut réellement sanctionner que de « petits » Etats¹⁰⁶.

Comme le note le Professeur Gilles Andréani sur le plan institutionnel, « Le fait que le débat fédéral/intergouvernemental ait ainsi disparu des enceintes communautaires ne signifie pas la disparition de l'ambition fédéraliste. Mais celle-ci devient de plus en plus implicite au cours des années quatre-vingt-dix, et se réfugie dans deux idées complémentaires. La première est que la mise en place de l'euro est un projet « fédérateur », qui aura un effet d'entraînement sur les autres domaines de la construction européenne, et provoquera l'avènement d'une Europe fédérale plus sûrement que tout processus politique explicite. La seconde est que dans une Europe élargie et fatalement plus diluée, la constitution d'un noyau dur fédéral s'imposera comme le moyen de compenser les forces centrifuges liées à l'élargissement. La substitution de ces deux idées au fédéralisme européen assumé d'antan a été une erreur. Sous leur habillage, le fédéralisme a décliné, à la fois parce qu'il n'est jamais bon de renoncer à défendre ouvertement ses convictions, et parce que chacune de ces deux idées était en elle-même contestable. Il en est résulté un déséquilibre du débat institutionnel : le camp fédéral a cessé d'y défendre ses thèses pour ce qu'elles sont, c'est-à-dire un projet politique conscient, et a laissé le champ des idées à un pragmatisme intergouvernemental qui appauvrit le débat et banalise la construction européenne. »¹⁰⁷

¹⁰⁵Par exemple la notion de déséquilibres macroéconomiques autorise une large palette d'interprétations

¹⁰⁶L'Irlande, l'Autriche et la Hongrie

¹⁰⁷Débat : La nature de l'Union européenne : le fédéralisme et la réforme des institutions européennes par Gilles Andreani, diplomatie. Gouv.fr
<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FD001353.pdf>

C'est pourquoi il nous paraît intéressant d'évoquer les deux principaux rapports commandés par l'Union européenne pour préparer la mise en œuvre d'une monnaie unique, l'un, le Rapport Werner, part d'un fédéralisme assumé, l'autre, le Rapport Delors, s'attache plus à décrire une procédure qu'un objectif politique assumé, la notion « d'Europe des nations », pouvant être interprétée de multiples façons.

Chapitre I

Les projets de création d'une monnaie unique, antérieurs à la création de l'euro, conduisaient à une remise en cause des compétences parlementaires nationales

A la fin du XIXème siècle l'Europe a connu trois zones d'union monétaire : l'Union latine, reposant sur une Convention du 23 décembre 1865, unissait initialement cinq pays (la France, la Belgique, l'Italie, la Suisse et le Luxembourg)^{108/109}; l'Union monétaire scandinave constituée par la Suède¹¹⁰ et le Danemark le 5 mai 1873¹¹¹, et l'Union monétaire allemande, avec le Zollverein du 22 mars 1833 puis la loi du 8 juillet 1873, qui fut à l'origine de la création de la monnaie allemande.

L'idée de créer une monnaie commune aux Etats européens n'est donc pas récente. Si Napoléon III en fut un initiateur, les premiers pas ont vu le jour sous les présidences de Georges Pompidou¹¹² et Valéry Giscard d'Estaing¹¹³.

Parallèlement, des projets, tel que celui contenu dans le rapport du Premier Ministre Luxembourgeois Werner en 1970, consacré à la création d'une monnaie unique, se situaient dans un cadre clairement fédéral, exclu par principe par une partie des gouvernements européens de l'époque.

¹⁰⁸Elle a été de facto, dissoute le 1er janvier 1927

¹⁰⁹CF. Thèse de Louis-Albert Dubois "La fin de l'union monétaire latine", publiée en 1950, Université de Neuchâtel, https://doc.rero.ch/record/5351/files/2_these_DuboisLA.pdf

¹¹⁰La Norvège à l'époque était intégrée à la Suède

¹¹¹En vigueur jusqu'au 2 août 1914

¹¹²Accords de Bâle du 10 avril 1972 créant le serpent monétaire

¹¹³Mise en place du système monétaire européen le 13 mars 1979

P1 Le Rapport Werner impliquait une réduction drastique des compétences parlementaires nationales

Le **rapport** élaboré par Pierre Werner, Premier ministre luxembourgeois et une commission qu'il présidait, a été demandé par les dirigeants des États membres de la CEE, lors du sommet de La Haye de 1969 et a directement inspiré le Rapport Delors de 2008, qui fut à la base du Traité de Maastricht.

Publié le 8 octobre 1970, il visait à établir une union économique et monétaire en trois étapes.

Dans la dernière étape, il suggérait la mise en œuvre, d'importants transferts de responsabilités des États membres vers la Communauté européenne, et en particulier ***que la définition de l'encadrement des budgets nationaux (déficit, financement etc...) ne relève plus des parlements nationaux.***

Ce document insistait sur la nécessité de déterminer au niveau budgétaire l'ampleur des soldes, et ce de manière contraignante¹¹⁴, sur la base de l'intérêt communautaire, ce qui impliquait une profonde réforme institutionnelle en permettant aux « centres communautaires de décisions » d'imposer aux parlements nationaux les points suivants:

- *le niveau des soldes budgétaires aurait été décidé au niveau communautaire, ainsi que les méthodes de financement des déficits ou d'utilisation des excédents ;*
- *« Le transfert à l'échelon communautaire des pouvoirs exercés jusqu'ici par les instances nationales aurait été de pair avec le **transfert d'une responsabilité parlementaire correspondante du plan national à celui de la Communauté.** Le centre de décision de la politique économique*

¹¹⁴« En matière de politique budgétaire, les normes fixées pour la variation du volume, pour le sens et l'ampleur des soldes des budgets publics prendront un caractère de plus en plus contraignant. Les instruments homologues de politique budgétaire développés au cours de la première étape seront progressivement appliqués en commun », Rapport Werner, Page 11

aurait dû être politiquement responsable devant un Parlement européen. Ce dernier étant doté d'un statut correspondant à l'extension des missions communautaires » ; ¹¹⁵

- *« La politique budgétaire des États membres sera menée en fonction des objectifs communautaires. A cet effet, dans le cadre des réunions du Conseil mentionnées au paragraphe 2 ci-dessus, un examen communautaire interviendra avant que les gouvernements n'arrêtent de façon définitive leurs projets de budgets. Les procédures budgétaires nationales seront synchronisées. Dans le domaine fiscal interviendra l'harmonisation préconisée dans le présent rapport et l'intégration des marchés financiers sera intensifiée. »¹¹⁶*

Le mécanisme proposé par le rapport va très loin ; à notre sens, au-delà des prérogatives normales d'un Etat fédéral, qui se doit de respecter l'autonomie budgétaire des Etat fédérés.

Sa motivation essentielle est liée à la faiblesse du budget communautaire qui ne permet pas à ce dernier de jouer un rôle économique contra-cyclique. Dès lors que la compétence de régulation conjoncturelle revient à la CEE, il est logique que l'organe décisionnel puisse imposer son point de vue.

Cette approche relève en fait d'une notion du fédéralisme reposant sur la coopération et l'association aux décisions, antinomique du fédéralisme frontière à l'américaine¹¹⁷.

¹¹⁵*Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté (rapport Werner). Luxembourg, 8 octobre 1970, supplément au Bulletin 11/1970, p. 12. Source: www.cvce.eu page 12.*

¹¹⁶*Rapport Werner, page 27*

¹¹⁷*« Le centre de décision pour la politique économique exercera de façon indépendante, en fonction de l'intérêt communautaire, une influence décisive sur la politique économique générale de la Communauté. Etant donné que le rôle du budget communautaire comme instrument conjoncturel sera insuffisant, le centre communautaire de décision devra être en mesure d'influencer les budgets nationaux, notamment en ce qui concerne le niveau et le sens des soldes ainsi que les méthodes de financement des déficits ou d'utilisation des excédents. En outre, les modifications de parité de la monnaie unique ou de l'ensemble des*

Par contre le Rapport Werner ne prévoit pas l'existence d'un niveau maximal de déficit décidé à priori. A ses yeux l'union budgétaire implique l'harmonisation fiscale et un solde budgétaire variant en fonction de la conjoncture mais, arrêté en commun par le Conseil et le Parlement européen. Dans cette perspective nous nous situons très clairement vers un transfert de compétence des Parlements nationaux vers le Parlement européen et le Conseil¹¹⁸, étape refusée par le Traité de Maastricht.

P2 le rapport MacDougall et le principe de solidarité entre les Etats

La Commission européenne a réuni un comité d'experts, présidé par Sir Donald MacDougall, en 1977, pour étudier la redistribution des revenus régionaux effectuée par les gouvernements centraux, dans cinq pays riches à structure politique fédérale et trois pays riches à structure dite « centralisée ».

Ce document soulignait qu'une union monétaire nécessiterait des transferts de l'ordre de 2 à 2,5% du PIB, à l'étape pré-fédérale, puis de 5 à 7% (en excluant la défense) à l'étape fédérale, de manière à pouvoir amortir les chocs économiques liés aux divergences de situation entre

monnaies nationales seront du ressort de ce centre. Enfin, pour assurer le lien nécessaire avec la politique économique générale, sa responsabilité s'étendra aux autres domaines de la politique économique et sociale qui auront été transférés au niveau communautaire. Il est essentiel que le centre de décision pour la politique économique soit en mesure de prendre des décisions rapides et efficaces selon des modalités à préciser, notamment quant à la façon dont les Etats membres y participeront. » Rapport Werner, page 27

¹¹⁸« La politique budgétaire des États membres sera menée en fonction des objectifs communautaires. A cet effet, dans le cadre des réunions du Conseil mentionnées au paragraphe 2 ci-dessus, un examen communautaire interviendra avant que les gouvernements n'arrêtent de façon définitive leurs projets de budgets. Les procédures budgétaires nationales seront synchronisées. Dans le domaine fiscal interviendra l'harmonisation préconisée dans le présent rapport et l'intégration des marchés financiers sera intensifiée. » Rapport Werner page 27

les Etats et de 25% si l'UE devenait une union fédérale totale comme celle des Etats-Unis d'Amérique.¹¹⁹

Les partisans d'un mécanisme budgétaire communautaire d'absorption des chocs se réfèrent toujours au rapport MacDougall¹²⁰, qui a montré que, dans la plupart des fédérations existantes, le budget fédéral redistribue le revenu entre les régions et compense ainsi une partie des différences inter-régionales de revenu.

Ce rapport est longtemps resté l'unique étude disponible sur cette question, pourtant fondamentale. Il soulignait le lien étroit entre les politiques monétaire et budgétaire dans toute économie et concluait qu'une politique de stabilisation communautaire était un élément clé de tout programme d'intégration monétaire et, « qu'en l'absence d'un tel développement, une Union monétaire serait impossible à atteindre ».

Le 27 octobre 1977, le Britannique Roy Jenkins, alors Président de la Commission européenne, s'inspirant de ce document avait proposé dans son discours de Florence, une avancée majeure en créant une monnaie unique pour les neuf pays et un budget communautaire qu'il proposait de fixer à 10 % de chaque PIB, car il estime qu'aucun progrès ne peut se réaliser par une politique de petits pas¹²¹.

Or, sous l'impact de la crise de 2008, la solidarité s'est bien exercée, entre les Etats de l'Union, mais selon la méthode intergouvernementale¹²², confirmant cet entre-deux de l'Union européenne, qui ne tranche pas entre une vision clairement fédérale et intergouvernementale, ajoutant ainsi à la confusion du moment.

¹¹⁹Stabilisation et redistribution budgétaires entre régions :Etat centralisé, Etat fédéral, Frédéric Zumer, revue de l'OFCE, n°65, avril 1998,p.250

¹²⁰The MacDougall Report — Volume I. Study group on the role of public finance in European integration. Page 32 ; Brussels: Commission of the European Communities, Available on:http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documentation/chapter8/19770401en73macdougallrepvol1.pdf.

¹²¹Source: Jenkins, Roy. *Europe's present challenge and future opportunity*. Florence: 27.10.1977. Archives familiales Pierre Werner, Luxembourg.

¹²²Cf. IIIème partie

P 3 Le Rapport Delors a inspiré le Traité de Maastricht

« Je voudrais encore une fois rappeler les propos tenus par Jacques Delors en 1989. Président de la Commission européenne à l'époque, il a souligné l'importance des deux piliers de l'union économique et monétaire, et je cite, « (...) une union monétaire qui ne s'accompagnerait pas d'une convergence suffisante des politiques économiques aurait peu de chances de s'inscrire dans la durée et pourrait nuire à la Communauté ». La crise a montré combien l'analyse de Jacques Delors était juste ». ¹²³

Le rapport Delors part des mêmes présupposés que le rapport Werner de 1970, la dimension fédérale en moins, en développant les trois conditions nécessaires à la réalisation de l'union monétaire: la convertibilité des monnaies entre elles; la libération complète des mouvements de capitaux (ce qui implique la réalisation du marché unique dans le domaine financier) et une fixation irrévocable des parités monétaires.

L'adoption d'une monnaie unique est souhaitée, sans être jugée indispensable, car elle est d'abord vue comme la conséquence du marché unique, en particulier celui des capitaux.

L'union économique, pour la Commission Delors doit reposer sur quatre piliers :

- Le marché unique ;
- la politique de concurrence libre et non faussée;
- le développement des politiques de convergence, à travers les fonds structurels ;
- une coordination de la politique macro-économique, comprenant des règles contraignantes en matière budgétaire.

¹²³Discours d'Angela Merkel, chancelière de la République fédérale d'Allemagne, devant le Parlement européen à Bruxelles, le 7 novembre 2012.

Le deuxième chapitre du rapport traite plus particulièrement de cette dernière question, ainsi que des transferts de souveraineté impliqués par la réalisation de cet objectif.

Il préconise d'abord la création d'une banque centrale fédérale sur le modèle de la FED américaine (au niveau de la structure, c'est à dire une fédération de banques centrales) et, pour le reste, s'inspire du modèle de la *Bundesbank dotée d'un mandat*, ayant pour mission essentielle la stabilité des prix (ce qui est plus restrictif que celui de la FED qui doit également veiller au plein emploi) et indépendante des consignes politiques.

Si, au risque de l'anachronisme, nous relisons ce texte avec les yeux d'aujourd'hui, nous devons relever l'importance accordée à la lutte contre les déséquilibres structurels, liée à l'impossibilité d'agir par les taux de change, en particulier sur la mobilité des salariés et la flexibilité des salaires et des prix, thèmes qui sont aujourd'hui au cœur des demandes européennes d'ajustement structurels adressées aux Etats.

Conscient du coût social très élevé de cette politique, la Commission Delors mettait en avant l'abandon du refus du principe de non solidarité budgétaire entre Etats inscrit dans les traités car, pour «réduire temporairement le poids de l'ajustement, il pourrait être nécessaire dans certains cas de fournir des financements par des canaux officiels (...) accordés à des conditions qui encourageraient les bénéficiaires à intensifier leurs efforts d'ajustement»¹²⁴.

« Le consensus, établi durement par Delors, tenait principalement à l'idée qu'on pouvait parfaitement mettre en place une Union Monétaire Européenne sans pour autant procéder au degré d'intégration budgétaire équivalent¹²⁵».

¹²⁴Paragraphe 29 du rapport Delors

¹²⁵Shahin Vallee, « Reconstruire l'union monétaire européenne. De l'assurance mutuelle au fédéralisme budgétaire », *La Vie des idées*, 22 janvier 2013.

ISSN : 21053030.URL : <http://www.laviedesidees.fr/Reconstruire-l-union-monetaire.html>

Pour Jacques Delors, s'il est également essentiel de créer le cadre formel indispensable pour la coordination des politiques macro-économiques, pour être « en mesure de surveiller sa situation économique générale (de l'UE), d'évaluer la compatibilité des évolutions dans les différents pays eu égard aux objectifs communs et de formuler des orientations pour la politique économique », la coordination des politiques budgétaires, à la base de cette action, repose sur la mise en place de règles contraignantes destinées à interdire une évolution divergente des situations budgétaires.

Il s'agit « d'imposer un plafond effectif aux déficits budgétaires (...) », sanctionnés par l'exclusion des « Etats de l'accès au crédit direct de la banque centrale et à d'autres formes de financement monétaire (...) ». Le rapport Delors est très clair sur cette question lorsqu'il souligne que : « les règles et procédures de la Communauté dans le domaine macro-économique et dans le domaine budgétaire deviendraient contraignantes », à l'intérieur d'un cadre global de politique budgétaire destiné à « conduire un ensemble cohérent de politiques budgétaires et monétaires »¹²⁶.

En matière de transformations institutionnelles, le rapport se situe en deçà du rapport Werner¹²⁷. Il évite la création de nouvelles institutions, pour simplement « compléter et adapter le rôle des institutions existantes en fonction des tâches qu'elles auraient à accomplir dans une union économique et monétaire »¹²⁸.

Dans tous les cas, en vertu du principe de subsidiarité, et sans doute pour éviter d'afficher le caractère fédéral de l'Union (source de difficultés politiques, en particulier en France), les transferts de souveraineté doivent être limités, autant que possible. Il reprend largement les propositions du Rapport Werner et pour lui le nouveau cadre institutionnel pour la gestion de l'UEM doit être « bien intégré

¹²⁶Rapport Delors, paragraphe 30

¹²⁷Il est vrai qu'entre-temps le Parlement européen a été élu au suffrage universel

¹²⁸Rapport Delors, paragraphe 33

dans le processus démocratique »¹²⁹, ce qui implique que le Parlement européen puisse jouer un rôle accru.

Le rapport, qui n'a pas été suivi sur ce point, considère en effet que le Parlement européen doit être impliqué dans la prise de décisions, directement applicables au niveau national, en vue « d'imposer des contraintes aux budgets nationaux (...); d'opérer « des modifications discrétionnaires des ressources communautaires, afin d'accroître les transferts structurels aux États membres ou d'influencer l'orientation générale de la politique dans la Communauté ; et d'appliquer aux politiques structurelles existantes et aux prêts communautaires (...) des conditions qui incitent les pays membres à intensifier leurs efforts d'ajustement ¹³⁰». Si aujourd'hui Le TSCG prévoit une possibilité d'expression des parlements nationaux et du Parlement européen¹³¹ les traités, non seulement ne permettent pas à ce dernier d'imposer son avis mais, en cas de violation des règles budgétaires il n'a même pas à se prononcer sur les sanctions qui pourraient être infligées à un Etat.

Les dispositions du traité de Maastricht relatives à la discipline budgétaire sont inspirées en grande partie du rapport Delors. Sceptique sur la capacité des marchés à exercer une pression suffisante sur les politiques budgétaires nationales, il suggérerait d'interdire toute forme de financement monétaire des déficits publics, clause qui a été intégrée au traité de Maastricht.

« Dans une certaine mesure, les forces du marché peuvent exercer un effet de discipline (...). L'expérience montre toutefois que les perceptions du marché ne génèrent pas nécessairement des signaux puissants et contraignants et que l'accès à un vaste marché des capitaux peut même, pendant un certain temps, faciliter le financement des déséquilibres économiques. Plutôt que de conduire à une adaptation progressive des coûts de financement, l'appréciation portée par le marché sur le statut des emprunteurs officiels a tendance à se modifier de façon brusque et à

¹²⁹Rapport Delors, paragraphe 31

¹³⁰Rapport Delors, paragraphe 59

¹³¹Article 13 du TSCG

entraîner la fermeture de l'accès au financement du marché. Les contraintes imposées par les forces du marché pourraient être trop lentes et trop faibles ou au contraire trop soudaines et trop perturbatrices »¹³².

Sur le plan de la discipline, le rapport recommande d'imposer un plafond aux déficits budgétaires, mais ne précise ni les règles, ni la procédure ou les sanctions à mettre en œuvre en cas d'infraction et il accorde assez peu d'importance à la question de la dette¹³³, bien que son ampleur conditionne très largement le niveau de déficit que peuvent s'autoriser les Etats.

Une autre question n'a pas été abordée par ce document, l'égalité de droit entre les Etats, indépendamment de leur poids dans la monnaie unique et du risque systémique qu'ils peuvent représenter pour l'Union européenne. La seule différence de traitement que nous avons relevée aujourd'hui entre les Etats a lieu au sein du Conseil des Gouverneurs de la BCE, qui a été ramené de dix-huit à quinze voix délibératives avec l'entrée, le 1^{er} janvier 2015 de la Lituanie dans la zone euro. Il a été décidé de répartir les pays de la zone euro en plusieurs groupes, en fonction de la taille de leur économie et de leur secteur financier. Un classement a été établi pour déterminer à quel groupe chaque gouverneur de banque centrale nationale appartient. Les gouverneurs des pays classés de un à cinq (actuellement l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Espagne et les Pays-Bas) se partagent quatre droits de vote. Les autres pays (quatorze après l'adhésion de la Lituanie le 1^{er} janvier 2015) disposent de onze droits de vote. Les gouverneurs votent à tour de rôle selon une rotation mensuelle.

L'approche prudente du fédéralisme par Jacques Delors, l'a conduit à ne recommander d'imposer « des contraintes aux budgets nationaux, dans la mesure nécessaire pour éviter des déséquilibres susceptibles de compromettre la stabilité monétaire », tout en souhaitant que le Parlement européen contribue à évaluer la mise en œuvre par les Etats des prescriptions formulées. Cette proposition innovante reviendrait à

¹³²Rapport Delors, paragraphe 30

¹³³Il s'attache plus à la soutenabilité de la dette qu'à un volume d'endettement prédéfini

donner un droit de regard au Parlement européen sur les budgets nationaux, elle n'a pas été retenue dans les traités européens, mais revient de manière récurrente et prudente dans les débats du Parlement européen.

Si les deux tabous, que sont les principes de non-ingérence et de non solidarité présidaient, à l'époque, à la construction européenne, ils n'excluaient pas pour autant les obligations de coordination et l'existence de transferts de compétences budgétaires ou fiscales au profit des Communautés européennes, prévues par le Traité de Rome.

Ce que le rapport Delors dit et ne dit pas sur les politiques budgétaires,

les divergences au sein de l'UEM et la stabilité financière

	RAPPORT DELORS	TRAITE DE MAASTRICHT	AMENDEMENTS POST- MAASTRICHT
CADRE BUD- GÉTAIRE DE L'UEM Question de la viabilité de la dette	1 Pas de men- tion de la nécessité d'une « clause de non-renflouement » 2 Interdiction de toute forme de financement moné- taire des déficits publics 3 Pas de règles contrai- gnantes relatives au niveau de la dette	1 Introduc- tion d'une « clause de non- renflouement » (art. 104.b.1) 2 Interdiction de toute forme de financement mo- nétaire des défi- cits publics (art 104.1) 3 Pas de règles contrai- gnantes relatives au niveau de la dette	Évolution de la dette prise en compte dans les nouvelles règles budgétaires (le « six pack ») Clause de non-renflouement officiellement main- tenue, mais depuis 2010, création de mécanismes inter- gouvernementaux afin d'apporter une aide financière aux pays de l'UEM en difficulté (FESF, MESF, MES)
Règles en ma- tière de disci- pline budgétaire	1 Établis- sement de plafonds pour les déficits 2 Le Parle- ment européen participe aux déci- sions imposant des contraintes aux budgets nationaux	1 Procédure de déficit excessif (art. 104c) fixant comme pla- fond un dé- ficit nomi- nal de 3 %. 2 Décisions imposant des con- traintes aux budgets nationaux adoptées par le Con- seil sur re- commanda- tion de la Commis-	Procédure de déficit excessif renforcée avec l'adoption du pacte de stabilité et de croissance (PSC) en 1997, réformé en 2005 Depuis 2011, mise en place de grandes réformes en vue de renforcer les règles du PSC, d'améliorer les cadres budgé- taires et d'augmenter la capa- cité de la Commis- sion à suivre et éva- luer les initiatives nationales visant à mettre en œuvre le PSC (Fiscal Com-

		sion	pact, « six pack », « two pack »)
Coordination budgétaire et macroéconomique	Nécessité de coordonner les politiques budgétaires et macroéconomiques pour définir une approche appropriée au sein de l'UEM en matière de politique budgétaire et garantir la conduite cohérente des politiques économiques nationales Les règles et procédures relatives à la coordination budgétaire et macro-économique devraient être contraignantes 3	Pas de directives contraignantes pour la conduite des politiques budgétaires ou macroéconomiques Les grandes orientations de politiques économiques (art. 103) donnent lieu à la formulation de recommandations non contraignantes par le Conseil européen 3	Depuis 2000, la coordination économique consiste essentiellement à piloter les initiatives des États membres en vue d'atteindre les objectifs de la stratégie de Lisbonne/UE2020 (absence de dimension relative à la zone euro, manque d'attention accordée aux questions budgétaires) Depuis 2011, la coordination de toutes les politiques économiques et budgétaires se fait dans un cadre de coordination unique (le « semestre européen »). Cependant, la plupart des directives sur les politiques budgétaires et économiques demeurent non contraignantes (exceptées celles relatives à la mise en œuvre du PSC et celles formulées dans le cadre de la nouvelle procédure de surveillance des déséquilibres macroéconomiques –

Source Institut Notre Europe Jacques Delors : 25 ans après le rapport Delors :Quels enseignements pour l'Union économique et monétaire ? Henrik Enderlein, Eulalia Rubio (<http://www.institutdelors.eu/011-18531-25-ans-apres-le-rapport-Delors-quels-enseignements-pour-l-Union-economique-et-monetaire.html>)

Chapitre II

Le Traité de Rome et la construction d'une coopération budgétaire et économique nationale

Il n'existe pas de volonté d'encadrement des compétences budgétaires nationales dans le traité de Rome, tout au plus l'affirmation de la nécessité de coordonner les politiques économiques et monétaires¹³⁴. Néanmoins, cette « vague » coopération des politiques macro-économiques des Etats membres, a abouti, au fil des ans, à la mise en place d'une certaine coordination économique et monétaire entre quelques Etats, avant même l'introduction d'une monnaie unique, l'euro¹³⁵.

La définition de cette coopération économique est malaisée. La politique économique recouvre, pour les rédacteurs du Traité, trois domaines particuliers: la politique conjoncturelle, la balance des paiements et la politique commerciale. Corollaire du Marché commun, la politique commerciale est déterminée à l'échelle communautaire. Les Etats membres sont simplement invités à coopérer et à se consulter sur les deux autres secteurs car l'appartenance à la Communauté, du fait des interactions entre les Etats, impose aux gouvernements un effort pour maintenir la croissance économique, l'emploi, l'équilibre de la balance des paiements et la stabilité des prix, tout en tenant compte de « l'intérêt commun », il appartient aux Etats d'intégrer spontanément la dimension de coopération européenne dans leur politique nationale. Aussi, dès 1969, les Six réfléchissent-ils à la mise en œuvre d'une union économique et monétaire qui permettrait d'améliorer le fonctionnement du marché commun (fin des opérations et des commissions de change, environnement économique stable pour les entreprises, etc.), fortement

¹³⁴Article 3 du Traité de Rome (texte originel), sont intégrées dans les politiques communes : « g) l'application de procédures permettant de coordonner les politiques économiques des États membres et de parer aux déséquilibres dans leurs balances des paiements »,

¹³⁵La politique dite « du franc fort » du Gouvernement Bérégovoy du début des années 70 constitue un exemple de coordination entre la France et l'Allemagne

perturbé par les désordres monétaires, qui compliquent considérablement le fonctionnement du marché commun¹³⁶.

La mise en place du serpent monétaire européen en 1972, puis du système monétaire européen en 1979 constituent deux tentatives de convergence réelle des économies des Etats membres qui préparent ainsi la voie vers l'union monétaire décidée à Maastricht.

Ces dispositions n'ont pas pour autant conduit à la mise en place d'une politique économique coordonnée^{137/138}, En outre une politique budgétaire commune n'apparaît nécessaire, pour les auteurs des rapports évoqués au chapitre précédent, que dans la perspective de la mise en place d'une monnaie unique, compliquée par le refus d'opérer des transferts financiers massifs entre Etats, différence majeure avec les Etats fédéraux.

P1 La difficulté de définir la notion de coordination des politiques économiques

Il n'existe pas de définition arrêtée de la coordination des politiques économiques, qui peut faire l'objet de plusieurs approches, qui vont de la moins contraignante, l'échange d'informations, à l'abandon d'une compétence à une organisation internationale.

Au sens strict, la coordination des politiques économiques requiert une négociation formelle, ex ante, et un accord entre décideurs indépendants pour prendre des décisions conjointes dans la conduite des politiques économiques et de s'y conformer.

Au sens large, la coordination ne consiste qu'en un simple échange d'informations.

¹³⁶En particulier la politique agricole commune avec la nécessité de mettre en œuvre des montants compensatoires monétaires (cf. supra)

¹³⁷La coordination internationale des politiques économiques Jean-Pierre Landau, Revue française d'économie, Année 1987, Volume 2, Numéro 2-3, pp. 80-114

¹³⁸Articles 103 et 104 du Traité de Rome

La Commission européenne retient une position intermédiaire, basée sur trois principes: une appréciation commune de la situation économique actuelle et des perspectives; une compréhension mutuelle des politiques économiques; une acceptation du principe de la surveillance multilatérale et, au besoin, un ajustement des politiques conduites, sans pour autant aboutir à un accord formel contraignant, par exemple vis-à-vis des pays en excédent.

A L'échange d'informations

Ce type de coopération, qui est extrêmement important, est pratiqué par l'OCDE, héritière de l'OECE (organisation européenne de coopération économique). Instituée en 1948 pour administrer le plan Marshall, financé par les États-Unis afin de reconstruire un continent dévasté par la guerre, l'OECE a été la première organisation internationale à promouvoir la coordination des politiques économiques.

Elle avait, entre autres missions, de promouvoir la mise en place en Europe d'une union douanière, qui a vu le jour avec le traité de Rome.

Sa réussite explique que, d'europpéenne, elle soit devenue mondiale avec l'adhésion du Canada et les États-Unis qui a impliqué la transformation de l'OECE en OCDE le 14 décembre 1960¹³⁹.

L'approche de l'OCDE repose sur une simple information mutuelle entre les Etats. L'Article 3 de sa convention précise ce qu'il convient d'entendre par coopération :

« En vue d'atteindre les objectifs fixés à l'Article 1 et de remplir les engagements énumérés à l'Article 2, les Membres conviennent :

a) de se tenir mutuellement informés et de fournir à l'Organisation les renseignements nécessaires à l'accomplissement de ses tâches ;

b) de se consulter d'une manière continue, d'effectuer des études et de participer à des projets acceptés d'un commun accord ;

¹³⁹L'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) est officiellement née le 30 septembre 1961, date d'entrée en vigueur de la Convention.

c) de coopérer étroitement, s'il y a lieu par une action coordonnée. »

A la lecture de ces termes nous pouvons constater que nous sommes très proche des termes employés par le Traité de Rome, il s'agit de coordonner, si nécessaire, les politiques économiques, pour éviter que ne surgissent des désordres.

La coordination dans cette optique est synonyme de transferts d'informations mutuelles, destinées à éviter que les politiques conduites aillent dans des directions opposées. Elle n'a bien entendu aucun caractère contraignant et respecte pleinement la souveraineté des Etats, qui subissent néanmoins la pression de leurs pairs, qui peut parfois les conduire à changer de comportements.¹⁴⁰

B La coordination contraignante

Nous pouvons parler de coordination contraignante lorsque les gouvernements vont au-delà de l'échange d'information, pour prendre en commun des décisions allant dans la même direction. La littérature offre quelques éléments de réponse, mais qui sont assez contradictoires à cause de l'utilisation de cadres théoriques différents.

Aussi étudierons-nous la coordination économique à partir de deux angles d'approche la « coordination bien public » et la « coordination stratégique » :¹⁴¹

La notion de coordination des politiques économiques est présente dès le Traité de Rome¹⁴², et alimente les travaux de réflexion conduits à

¹⁴⁰Les travaux conduits par l'OCDE dans les domaines fiscaux de la lutte contre les paradis fiscaux et sur l'échange automatique de données ont conduit à des évolutions notables de l'attitude d'Etats, tels que le Luxembourg, bien qu'elles n'aient pas en elle-même de caractère contraignant. Par exemple, le fait d'établir dans le cadre de l'OCDE une liste des Etats non coopératif en matière fiscale a eu des conséquences importantes.

¹⁴¹Thygesen Niels (1992) : « Coordination of National Policies », in *The New Palgrave Dictionary of Money and Finance*, Peter Newman, Murray Milgate et John Eatwell (eds), vol.1, (A-E), Macmillan, Londres, pp. 458-461.

partir des années 1970. Ces rapports optent pour une définition très juridique d'une coopération reposant sur des obligations, en particulier budgétaires, qui correspondent à « la coordination bien public »

1. *La coordination « bien public »*

On peut parler de « coordination bien public » lorsque l'objectif de la coordination est de fournir et préserver des biens publics internationaux, tels qu'une union monétaire stable et non inflationniste. Ce type de coopération conduit à adopter, par exemple des règles en matière de politiques budgétaires analogues à celles prévues par le pacte de stabilité. Cette vision est constamment soutenue par l'Allemagne.

L'approche « bien public » est plus simple à mettre en œuvre car il est plus facile de s'entendre sur des règles, même contraignantes, (par exemple les 3% de déficit budgétaire), qui préservent à l'intérieur d'un système de normes, l'indépendance décisionnelle des Etats.

Les rapports Werner et Delors optent à nos yeux, pour une coordination stratégique à la différence du Traité de Maastricht qui lui a préféré une coordination de type « bien public ».

2. *La coordination stratégique*

La littérature économique définit, le plus souvent, la coordination comme une réponse aux interdépendances économiques entre pays. Aussi, parlons-nous de « coordination stratégique », lorsqu'il s'agit de lutter en commun contre les chocs externes, par exemple les déséquilibres monétaires combattus par la création du système monétaire européen.

L'approche en termes de coordination stratégique « est en général fondée sur des modèles de théorie de jeux et repose sur la définition

¹⁴²CF. p.71

d'une fonction « objectif » pour le différents pays. La coordination a alors pour but de maximiser le bien-être collectif. » ¹⁴³

Ce que l'on appelle coordination des politiques économiques relève de cette seconde vision.

La vision française se retrouve d'avantage dans la notion de coopération stratégique, qui se veut une réponse aux interdépendances économiques entre pays et a pour but de maximiser le bien-être collectif. La coordination des politiques économiques prévue au Traité de Rome relève de cette seconde vision.

Cette seconde forme de coordination est beaucoup plus difficile à mettre en œuvre, car elle consiste à élaborer en commun un ensemble de politiques mises en œuvre par des instruments de politique économique qui relèvent de la souveraineté de chaque Etats et sont mis en œuvre discrétionnairement par ces derniers.

Nous sommes là au cœur des débats auxquels ont donné lieu les rapports qui ont précédé la mise en place de la monnaie unique. Le mélange aujourd'hui des approches « bien public » et coordination stratégique explique en partie la confusion qui règne dans le droit communautaire.

3. La situation confuse actuelle : une coordination assurée par plusieurs acteurs

La mise en place de l'euro a complètement renouvelé le cadre d'analyse de la coordination des politiques économiques dans l'Union économique et monétaire. Le jeu des politiques économiques se réalise désormais dans un contexte particulier, la politique monétaire unique et centralisée, confiée à une autorité indépendante (la Banque Centrale Européenne) s'articulant avec plusieurs politiques budgétaires décentralisées, mises en œuvre par les gouvernements nationaux.

¹⁴³Dominique Bureau OFCE « la coordination des politiques économiques », 1998, p. 37

Aux yeux de Philippe Herzog¹⁴⁴, « la construction du Marché unique de 1985 à 1992 a induit des régulations et un équilibre des pouvoirs que « l'on peut qualifier de « *droit sans État* », la Commission (notamment la DG IV) jouant un rôle prépondérant. Avec la préparation à l'UEM un nouveau système se surajoute progressivement, basé sur la « coordination des politiques nationales », l'équilibre des pouvoirs se déplaçant vers le Conseil. »

Il est important de relever que le Rapport Werner entendait justement éviter cette situation par un transfert de compétence au profit des institutions européennes.

Aujourd'hui nous sommes en présence de deux types de coordination économique liés à l'existence d'une spécialisation très nette entre la banque centrale unique et les gouvernements nationaux: la banque centrale stabilise les chocs externes de la politique monétaire, tandis que les gouvernements répondent aux chocs de demande nationaux.

Une telle spécialisation conduit à une exacerbation du conflit entre les autorités publiques. La réaction italienne aux demandes de la Commission européenne, sur son budget 2015, peut l'illustrer¹⁴⁵.

Dans une première phase allant jusqu'en 2011 nous avons pu constater une surenchère entre des politiques budgétaires expansionnistes et une politique monétaire restrictive qui aura eu des conséquences négatives sur les équilibres macroéconomiques de la zone. Depuis 2011, nous connaissons une situation exactement inverse avec les mêmes conséquences négatives, dans la mesure où la zone euro connaît la plus faible croissance au niveau mondial.

¹⁴⁴Cf. Philippe Herzog, Rapport de l'OFCE sur la coordination des politiques économiques, 1998, p. 96

¹⁴⁵L'avenir.net, 4 11 2014 : «Je demande du respect pour l'Italie, son passé, son futur. J'insiste sur le respect que le pays mérite», a déclaré le jeune Premier ministre de 39 ans sur le réseau social Twitter

La vision consistant pour l'Allemagne à exiger le durcissement du Pacte de Stabilité et de Croissance, vu comme une solution de coordination par défaut entre les gouvernements, qui permettrait ainsi de limiter les déficits des pays membres et par conséquent d'éviter la mise en place d'une politique monétaire extrêmement contraignante ¹⁴⁶, demeure encore partagée par l'Europe du Nord mais fait l'objet d'une forte contestation en France et en Italie.

Les États membres de la zone euro partagent un certain nombre de variables économiques : la mise en commun de la politique monétaire, le taux de change de l'euro, la balance des transactions courantes sont communs à l'ensemble de la zone, et constituent autant de vecteurs d'interdépendances.

En sens inverse, une variable essentielle, la politique budgétaire, est restée de responsabilité nationale et a permis les dérives de certains Etats, tels la Grèce qui ont triché sur leur situation budgétaire.

Cette situation a généré une crise de confiance, ayant exclu certains Etats des marchés financiers, et a conduit à la crise de l'Euro. Aussi est apparu l'idée que seule une Union budgétaire étroite et contraignante pouvait mettre fin à cette situation, qui n'était pas envisageable au début des années soixante-dix.

Nous devons également avoir à l'esprit¹⁴⁷, que la méthode ouverte de coordination est un premier pas vers de futurs transferts de souveraineté, car il est plus facile, pour les Etats membres de passer à l'étape suivante une fois qu'ils se seront mis d'accord sur des approches communes.

¹⁴⁶Coordination des politiques économiques et stabilisation conjoncturelle dans une union monétaire hétérogène Cornel OROS* Doctoriales MACROFI – Rennes Version provisoire – novembre 2006, <http://sceco.univ-poitiers.fr/MACROFI/DocMacrofi/D2Oros.pdf>

¹⁴⁷Dermot H. et I. Maher (2001) : « The Open Method of Coordination: The Case of Soft Economic Policy Coordination », *Journal of Common Market Studies*, n° 39 (4), pp. 719-46.

P2 Au début des années 70 la coordination des politiques budgétaires n'apparaissait nécessaire que dans la perspective de la création d'une monnaie unique

Des années soixante à soixante-quinze, le déficit public européen moyen était globalement faible (0,4 % du Pib pour l'Europe des Neuf de 1960 à 1973).

A la veille du premier choc pétrolier, les finances publiques des pays européens étaient dans des situations très contrastées : Les comptes publics étaient excédentaires en Allemagne, en France, aux Pays-Bas, au Danemark et au Luxembourg mais, très dégradés en Italie, en Belgique, en Irlande et, dans une moindre mesure, au Royaume-Uni¹⁴⁸.

A La nécessité d'une coordination budgétaire n'est apparue que très progressivement.

L'idée d'une coordination budgétaire entre les Etats était présente dans les travaux relatifs à la création d'une monnaie unique mais au regard de la situation budgétaire des Etats, elle présentait une importance relative, aussi le rapport Werner aborde-t-il essentiellement la question du solde budgétaire sous l'angle de la coordination des politiques conjoncturelles, qui devraient être encadrées par une norme s'imposant aux Etats.

La dégradation continue des finances publiques en Europe à partir des années 1975, explique que lors des négociations du Traité de Maastricht, et de la création de l'Euro, la question de la résorption des déficits ait occupé une place centrale.

Si des événements exceptionnels, tels que la réunification allemande, pouvaient, très légitimement, entraîner un déficit des finances

¹⁴⁸Daniel Jean-Marc, Gubian Alain, Harasty Hélène. Finances publiques en Europe : un blocage généralisé ?. In: *Observations et diagnostics économiques : revue de l'OFCE*. N°46, 1993. pp. 175-209.

publiques, l'essentiel de ce dernier était dû à un décalage entre les dépenses courantes et les recettes.

B Les potentialités offertes par le Traité de Rome n'ont pas été utilisées

L'article 103 du Traité de Rome aurait permis aux Etats de coordonner leur politique budgétaire, au regard de considérations stratégiques mais il n'a jamais été véritablement utilisé à cette fin, la coordination des politiques économiques ayant essentiellement porté sur les problèmes monétaires, principale préoccupation de l'époque.

Traité instituant la Communauté économique européenne

(texte originel du Traité de 1957)

Article 103.

- 1. Les États membres considèrent leur politique de conjoncture comme une question d'intérêt commun. Ils se consultent mutuellement et avec la Commission sur les mesures à prendre en fonction des circonstances.***
- 2. Sans préjudice des autres procédures prévues par le présent traité, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut décider à l'unanimité des mesures appropriées à la situation.***
- 3. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, arrête, le cas échéant, les directives nécessaires sur les modalités d'application des mesures décidées aux termes du paragraphe .***
- 4. Les procédures prévues au présent article s'appliquent également en cas de difficultés survenues dans l'approvisionnement en certains produits.***

Aucune des initiatives prises à l'époque n'a conduit à avancer l'idée d'une coordination des politiques budgétaires européenne, au contraire l'arrivée au pouvoir de François Mitterrand, en mai 1981, s'est accompagnée de la mise en place d'une politique keynésienne de relance

de l'activité économique, à l'aide de mesures sociales qui s'est traduite par trois dévaluations du franc¹⁴⁹. Cette situation a entraîné de sérieux problèmes avec l'Allemagne et nos partenaires qui pouvaient difficilement envisager la multiplication de dévaluations compétitives. Il est dès lors apparu impossible d'envisager la poursuite d'une telle politique sans sortir le franc français du système monétaire européen, d'où le choix, fait en 1983, de revenir à une politique budgétaire mieux coordonnée avec celle des principaux partenaires économiques de la France.

Il est important de relever qu'une disposition essentielle de l'article 104 du Traité de Rome n'a pas été respectée par plusieurs Etats : « pratiquer une politique économique destinée à préserver la confiance dans la monnaie », qui est apparue comme un outil de politique conjoncturelle, plusieurs Etats ayant pratiqué des dévaluations compétitives.

La disparition des parités de change fixe, à partir des années 1970 (accords d'Helsinki), aurait dû renforcer cette exigence de discipline, car il est devenu évident qu'un marché commun ne pouvait pas fonctionner sans stabilité monétaire. Or, la Communauté économique européenne n'a pas vécu une telle période, si le Franc fut stable entre 1958 et 1969¹⁵⁰, l'Italie ¹⁵¹a été confrontée à de graves crises financières et, en sens inverse, la réévaluation du mark allemand témoignait d'un déséquilibre opposé.

Cette instabilité des changes a généré deux types de politiques : l'une a conduit à créer des systèmes de compensation pour pallier les déséquilibres du marché ; par exemple les montants compensatoires

¹⁴⁹En 1981, 1982 et 1983

¹⁵⁰Le franc est resté stable durant cette période par rapport aux cinq autres monnaies constituant la CEE

¹⁵¹Par exemple d'août 1992 à mars 1993 la lire a perdu 50% de sa valeur par rapport au dollar, l'importance de cette dévaluation a gravement perturbé le marché commun et entraîné de nombreux sinistres, par exemple en France dans l'industrie de la chaussure.

monétaires¹⁵² ; l'autre a essayé de limiter les fluctuations entre les parités des monnaies de la CEE, avec la mise en place du serpent monétaire européen par l'accord de Bâle du 10 avril 1972¹⁵³.

En 1979 fut lancé le système monétaire européen qui comportait trois points : la création d'un étalon, l'ECU (*European Currency Unit*), défini sur la base d'un panier de monnaies, le maintien par les banques centrales nationales d'un taux de change de leur monnaie autour d'un taux pivot défini par rapport à l'ECU et une coopération monétaire accrue entre les banques centrales, qui devaient se soutenir afin de garantir la stabilité des taux de changes.

Cette gestion commune des questions monétaires répondait aux besoins du moment. Or, si sur la longue durée une monnaie reflète l'état de santé des économies, cette action commune aurait dû s'accompagner de mesures fortes visant à la convergence des fondamentaux économiques, d'autant que l'Europe des douze présentait une homogénéité infiniment plus grande que l'Europe de vingt-huit.

Mais, pourtant, à aucun moment n'est apparue la nécessité d'une coordination budgétaire entre les Etats.

¹⁵²Les montants compensatoires monétaires (MCM) étaient, jusqu'à l'entrée en vigueur de l'euro en 1999, des taxes destinées à compenser les disparités monétaires vis-à-vis de l'unité de compte européenne dans les échanges agricoles de la Communauté. Les premiers montants compensatoires monétaires sont apparus en 1969 au sein du Marché commun agricole à la suite des modifications de parité du franc et du mark. Ils ont été conçus pour compenser les distorsions de concurrence provoquées parmi les partenaires par le non-alignement de leurs prix agricoles intérieurs sur les prix communautaires en cas de dévaluation ou de réévaluation de leurs devises.

¹⁵³Il vise à limiter les fluctuations des taux de change entre le deutsche Mark, le franc, le florin, la couronne danoise et le franc belge

Traité instituant la Communauté économique européenne (version de 1957)

Article 104.

Chaque État membre pratique la politique économique nécessaire en vue d'assurer l'équilibre de sa balance globale des paiements et de maintenir la confiance dans sa monnaie, tout en veillant à assurer un haut degré d'emploi et la stabilité du niveau des prix.

Article 105.

1. En vue de faciliter la réalisation des objectifs énoncés dans l'article 104, les États membres coordonnent leurs politiques économiques. Ils instituent à cet effet une collaboration entre les services compétents de leurs administrations et entre leurs banques centrales.

La Commission présente au Conseil des recommandations pour la mise en œuvre de cette collaboration.

*2. En vue de promouvoir la coordination des politiques des États membres en matière monétaire dans toute la mesure nécessaire au fonctionnement du marché commun, il est institué un **Comité monétaire de caractère consultatif**, qui a pour mission :*

- de suivre la situation monétaire et financière des États membres et de la Communauté, ainsi que le régime général des paiements des États membres et de faire rapport régulièrement au Conseil et à la Commission à ce sujet,

- de formuler des avis, soit à la requête du Conseil ou de la Commission, soit de sa propre initiative, à l'intention de ces institutions.

Les États membres et la Commission nomment chacun deux membres du Comité monétaire.

P3 Le Traité de Rome comporte des transferts de souveraineté fiscale et budgétaire limités

Si le Traité de Rome comporte des transferts de souveraineté vers la CEE en matière budgétaire, ces derniers sont d'une importance très limitée, ils ne permettent en aucun cas d'évoquer une union budgétaire.

A Le premier transfert de souveraineté fiscale : l'abandon de la compétence douanière nationale

La CEE étant d'abord une union douanière, cet abandon de compétence est consubstantiel de la signature du Traité.

Depuis le 1^{er} juillet 1968, les États membres ont perdu la compétence douanière. Ils ne sont plus habilités à suspendre unilatéralement des droits de douane, ni à modifier eux-mêmes le tarif douanier commun. Du point de vue budgétaire ils ont donc perdu un levier d'action sur leurs ressources. Toutefois, lors de plusieurs négociations internationales - notamment le « Dillon Round » en 1960 - 1962, « le Kennedy Round » en 1964-1967 et le « Tokyo Round » en 1973-1979 - des réductions substantielles des droits de douane ont été appliquées à la plupart des produits industriels. Le cycle de négociations de l'« Uruguay Round », qui s'est achevé le 15 décembre 1993, a entraîné des réductions tarifaires très importantes de la part de 117 pays participants dans les secteurs de l'industrie, de l'agriculture et des services. De ce fait l'importance des droits de douane, fondamentale au XIX^{ème} siècle, a beaucoup décliné dans les budgets nationaux.

B La création d'une contribution nationale au budget de la CEE

La création d'une contribution nationale destinée à financer l'Union européenne, sur laquelle les parlements nationaux n'ont que peu de prise, constitue un deuxième abandon de la souveraineté budgétaire.

L'effondrement des recettes douanières a conduit les Etats membres à privilégier le recours à des contributions nationales qui ne sont pas réellement débattues, car elles reposent sur un mode de calcul à partir du PIB, laissant peu de place à l'interprétation.

Notre propos sera assez rapide sur cette question, car l'Union européenne est très largement tributaire de la contribution des Etats, mais cette contribution ne peut être réellement débattue par les parlements nationaux. En effet, le mode de calcul interdit toute marge d'appréciation. Néanmoins nous ne pouvons pas parler à proprement parler à ce propos d'immixtion de l'Union européenne, mais plutôt de charges obligatoires des Etats au titre de leurs engagements internationaux.

La contribution française au budget européen provient de plusieurs types de ressources: une ressource complémentaire d'équilibre fonction du revenu national brut (« ressource RNB »), qui comprend la ressource calculée à partir de la valeur ajoutée (« ressource TVA »), à laquelle ajouter le financement de la correction britannique et la réduction en faveur des Pays-Bas et de la Suède.

Par ailleurs, la France verse également des contributions (non incluses dans la ligne budgétaire « contributions nationales ») provenant des droits de douane et des cotisations sur la production du sucre et de l'isoglucose. En 2013, les versements français au titre des droits de douane sont de 2 milliards d'euros. La cotisation sucre est égale à 31 millions d'euros.

En 2013, la cotisation au titre de la TVA doit atteindre 2,9 milliards d'euros et celle liée au RNB, 15,7 milliards d'euros pour la France.

En 2013, la part française en faveur du Royaume-Uni destinée à financer sa correction (ou « chèque britannique ») est de 1,1 milliard d'euros. Sa contribution à la réduction en faveur de la Suède et des Pays-Bas est de 139 millions d'euros.

L'essentiel de la contribution française la ressource RNB est chaque année votée par le Parlement sans pouvoir être réellement débattue, sous la forme d'un prélèvement sur recette, ce qui suscite régulièrement la critique des parlementaires nationaux :

« Je note qu'à l'Assemblée nationale, nous ne discutons plus réellement du prélèvement sur recettes de 22 milliards d'euros lors du projet de loi de finances. » ¹⁵⁴

D'un point de vue interne, ce qui nous paraît critiquable est surtout l'absence de ratification par les parlements nationaux du cadre financier pluri annuel.

En effet, les Etats n'ont véritablement de prise sur le montant du budget européen qu'à travers les « perspectives financières » ; définies depuis 1988, elles fixent le plafond et la composition des dépenses pour une période de 7 ans.

La France est le second pays contributeur net du budget communautaire, avec une contribution totale de 21,917 milliards d'euros en 2013 (soit 18% des recettes totales, juste derrière l'Allemagne avec 20%).

Les perspectives financières pour la période 2007- 2013 fixent un budget de 976,443 milliards d'euros sur 7 ans. Elles ont été déterminées les 15 et 16 décembre 2005 par les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres, puis officiellement adoptées le 17 mai 2006.

Le cadre financier pluriannuel pour la période 2014 - 2020 d'un montant de 960 milliards d'euros a fait l'objet d'un accord politique au Conseil le 19 juin 2013, mais la Constitution française ne permet pas au Parlement de véritablement encadrer une négociation qui entraîne des conséquences financières importantes pour les Etats. Néanmoins il est vrai qu'en l'état actuel des opinions publiques il est fort probable que quelques parlements nationaux bloqueraient tout accroissement des

¹⁵⁴Commission des affaires européennes de l'Assemblée Nationale, 23 juillet 2013,
M^{me} Estelle Grelier, Député

dépenses de l'Union européenne, rendant par la même impossible toute négociation.

**PARTS RESPECTIVES DES PRINCIPAUX CONTRIBUTEURS
DANS LE TOTAL DES CONTRIBUTIONS NATIONALES
Budget 2013**

Allemagne	21,30 %
France	17,64 %
Italie	13,07 %
Royaume-Uni	12,65 %
Espagne	8,57 %
Pays-Bas	4,68 %
Pologne.	3,27 %
Suède	3,41 %
Belgique	3,23 %

Source : Commission européenne.

Chapitre III

Un processus de construction de la monnaie unique dominé par l'exigence d'une politique budgétaire saine

A la naissance de l'euro, une coordination stratégique véritable des politiques économiques a été écartée, au profit de la mise en place d'un système de garde-fous contre des comportements individuels qui nuiraient à la stabilité de la zone. *« Il fallait en effet que les pays de l'Union monétaire respectent un minimum de règles budgétaires et financières communes. Celles-ci sont indispensables pour assurer la force et la crédibilité de l'euro et empêcher certains pays de profiter égoïstement de la monnaie unique, pour pratiquer des gestions peu rigoureuses. »*¹⁵⁵

Effectivement, la volonté de partager une monnaie commune n'a pas pour autant fait disparaître la défiance d'une Europe du nord, adepte du sérieux et de la rigueur budgétaire, à l'égard d'une Europe du sud présumée moins rigoureuse. L'idée de sérieux budgétaire est le pendant du refus, affirmé par les traités, de toute solidarité budgétaire entre les Etats, à l'encontre des préconisations du rapport Delors.

Au niveau de l'Union européenne, ce refus vient d'être réitéré par les Etats membres de l'Union européenne à l'occasion de l'adoption du cadre financier pluriannuel 2014-2020, qui ne marque pas d'accroissement des possibilités d'intervention de l'Union européenne en termes d'aides aux Etats en difficultés. Mais, en mettant en place le MES les états ont accepté une solidarité fonctionnant sur une base

¹⁵⁵Michel Pébereau « Rompre avec la facilité de la dette publique », la documentation française 2006, p.23

intergouvernementale avec un mécanisme conditionnel et non automatique¹⁵⁶.

Les Etats ne veulent pas être liés solidairement en termes budgétaires par les traités européens ; il est symptomatique que l'aide à la Grèce soit venue des budgets nationaux et non du budget communautaire.

Cette attitude a été intégrée dans le traité sur l'Union européenne (TUE), , par lequel les États membres essayent de prolonger les progrès réalisés par l'Acte unique européen à travers d'autres réformes.¹⁵⁷

Le Conseil européen de Rome, des 27 et 28 octobre 1990, a décidé d'accélérer l'intégration européenne et de créer une union monétaire qui s'est traduite par le Traité de Maastricht sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, et entré en vigueur le 1er novembre 1993 qui comportait trois étapes :

- la première étape (31 décembre 1993), libéralise la circulation des capitaux;
- la seconde, à partir du 1^{er} janvier 1994, instaure une coordination renforcée des politiques économiques, visant à assurer la convergence des économies des Etats membres, préalablement nécessaire à l'utilisation d'une monnaie unique et s'accompagne de la création de l'Institut monétaire européen chargé de préparer le passage à l'union monétaire ;

¹⁵⁶L'article 136 du TFUE, modifié selon la procédure simplifiée dispose que : « 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 et que l'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité. » Conclusions du Conseil européen des 16 et 17 décembre 2010

¹⁵⁷Il avait été précédé par le Conseil européen de Dublin du 28 avril 1990, qui avait examiné un mémorandum belge sur la relance institutionnelle et d'une initiative franco-allemande invitant les États membres à considérer l'accélération de la construction politique de l'Europe, et a décidé d'examiner la nécessité de modifier le traité CE pour progresser dans la voie de l'intégration européenne

- la troisième est la création d'une monnaie unique au 1^{er} janvier 1999, et l'établissement d'une Banque centrale européenne. L'intégration des pays dans la monnaie unique n'était pas automatique, mais subordonnée à de strictes conditions, d'inflation, d'endettement et de déficit budgétaire.

Il existe des dispositions particulières pour deux États membres. Le Royaume Uni n'a pas pris l'engagement de passer à la troisième étape de l'UEM. Le Danemark a obtenu un protocole disposant qu'un référendum décidera de son engagement dans la troisième étape.

Section I Une exigence largement admise

Le Conseil européen de Rome des 14 et 15 décembre 1990 a lancé les deux conférences intergouvernementales dont les travaux ont abouti au sommet de Maastricht des 9 et 10 décembre 1991, puis au traité du 7 février 1992 sur l'Union européenne dit Traité de Maastricht.

Le Traité de Maastricht marque l'achèvement de l'objectif économique originel de la Communauté, c'est-à-dire la réalisation d'un marché commun.

Le Conseil européen en engageant la rédaction d'un nouveau traité a souhaité affirmer le passage à une étape suivante, en affichant cinq objectifs essentiels:

- le renforcement de la légitimité démocratique des institutions;
- l'amélioration de l'efficacité des institutions;
- l'instauration d'une union économique et monétaire (UEM);
- le développement de la dimension sociale de la Communauté;
- l'institution d'une politique étrangère et de sécurité commune.

Le marché unique implique l'instauration de l'UEM, dans la mesure où il est difficile de développer un marché unique si des dévaluations

compétitives peuvent survenir, aussi la politique économique mise en place comporte-t-elle trois éléments :

- Les États membres doivent assurer la coordination de leurs politiques économiques, instituer une surveillance multilatérale de cette coordination ;
- les États membres sont assujettis à des règles de discipline financières et budgétaires.
- L'objectif de la politique monétaire est d'instituer une monnaie unique et d'assurer la stabilité de cette monnaie grâce à la stabilité des prix et au respect de l'économie de marché.

Au niveau du Conseil il ne semble pas qu'il y ait eu des réticences sur l'idée de l'institution d'une discipline budgétaire, qui correspondait à une exigence allemande, non négociable, dans la mesure où l'opinion publique de ce pays n'aurait jamais accepté l'abandon du Mark, en l'absence de garanties sur la tenue des comptes nationaux, il convient d'ailleurs de noter que le budget fédéral allemand était déficitaire depuis 1969.

Les ouvrages de journalistes qui racontent en détail le déroulé des négociations soulignent que l'idée qu'il fallait limiter les déficits publics a très rapidement fait l'objet d'un consensus franco-allemand et n'a pas été véritablement discutée au sein des douze. Les débats ont essentiellement porté sur l'intégration de l'Italie, dont le niveau de déficit était jugé préoccupant.

« C'est comme ça qu'on n'a jamais discuté politiquement à Douze des critères de convergence », s'indigne François Lamoureux qui négociait au nom de la Commission (européenne). Pierre Vimont, ancien directeur de cabinet du ministre aux Affaires européennes de l'époque, Elisabeth Guigou, n'en garde effectivement pas le souvenir d'un « thème majeur de discussion ». Ce qui est vrai, du moins pour la France. D'ailleurs, le projet de traité du gouvernement français n'est pas d'une grande précision sur la « convergence de l'évolution économique et monétaire », condition sine qua non d'entrée en troisième phase, même si

*le projet prévoit que « les déficits publics excessifs doivent être évités » une fois les monnaies fusionnées. »*¹⁵⁸

P1 Une exigence allemande ?

Du fait du processus de réunification de l'Allemagne, engagé en 1990, les hommes politiques européens ont mis une très forte pression sur ce pays pour que cette dernière accepte d'accomplir un geste fort en faveur de la construction européenne.

L'idée que la mise en œuvre d'une monnaie unique a été imposée à l'Allemagne par le Président Mitterrand comme une contrepartie à l'accord donné à la réunification des républiques fédérale et démocratique allemandes est souvent avancée, mais est débattue.

Lors du sommet européen de Strasbourg, le 8 décembre 1989, le président français, défiant vis à vis de la réunification, aurait pris acte du caractère inéluctable de cette dernière et accepté avec les autres participants du sommet que le peuple allemand «recouvre son unité dans la perspective de l'intégration communautaire». Mais il aurait négocié, en contrepartie, le sacrifice du deutsche Mark sur l'autel de l'union monétaire européenne et a mis en route le projet d'une monnaie européenne.

Cette assertion a été démentie par les autorités françaises¹⁵⁹ mais est souvent présentée comme un fait établi.

« QUESTION.- Monsieur le Président, y a-t-il eu au cours de ces discussions pendant ces deux jours, un lien entre les problèmes de l'Est et les problèmes monétaires de l'Ouest ? Y a-t-il eu comme certaines rumeurs ont couru un espèce de marchandage des Allemands pour appuyer les projets monétaires, contre une reconnaissance de cette autodétermination à l'Est ? »

¹⁵⁸Jean Quatremer, Thomas Klau, Ces hommes qui ont fait l'Euro, Plon1999, chapitre 6

¹⁵⁹Compte-rendu de la conférence de presse de François Mitterrand, Strasbourg 9 décembre 1989, site internet de la Présidence de la République

« - LE PRESIDENT.- Il n'y a pas eu l'ombre d'un marchandage et ces problèmes n'ont été liés à aucun moment. Je pense d'ailleurs que chacun s'y serait refusé, c'est la moindre des choses. Il n'y a eu aucune discussion mêlant ces deux problèmes. L'accord monétaire était pratiquement fait depuis quelques jours, tandis que ce que je vous ai lu touchant au problème allemand n'a été réglé qu'hier soir, lors de la séance qui a suivi le dîner entre les chefs d'Etats et de gouvernement, et les ministres des affaires étrangères. C'était d'ailleurs l'objet de discussions sérieuses. Aucune forme d'échange qui serait inacceptable n'a été essayée par qui que ce soit. »

Cette approche est combattue par certains auteurs¹⁶⁰. Nous ne prétendrons pas trancher ce point d'histoire¹⁶¹, nous noterons simplement que le fait que la polémique puisse exister, illustre le peu d'enthousiasme manifesté par l'Allemagne pour la création d'une monnaie unique. Elle ne s'est ralliée à cette idée qu'à la condition que la nouvelle monnaie soit aussi solide et stable qu'avait pu l'être le Deutschemark.

Il est malgré tout exact que les premières négociations autour de la monnaie unique commencées au sommet de Strasbourg se soldèrent par un échec du fait du refus du Royaume-Uni d'adhérer à ce projet. Dans ce contexte, François Mitterrand a rappelé aux Allemands, le 20 décembre 1989, lors de sa visite à Berlin est, que les forces occupantes (Etats-Unis, Royaume-Uni, France, URSS) devaient donner leur accord pour que la réunification ait bien lieu. Cette pression a-t-elle été efficace ? Toujours est-il que le 9 décembre 1991 de nouvelles négociations débutèrent à Maastricht.

¹⁶⁰Cf. contre cette thèse De Elke Thiel, l'Allemagne, l'UEM et le pacte de stabilité, revue « politique étrangère », 2004, volume 69, page 165

¹⁶¹CF. en faveur de cette thèse, Tilo Schabert, Mitterrand et la réunification allemande, Grasset 2005

Il semble que l'intégration de l'Italie à la zone euro ait suscité de très grandes réticences germaniques ¹⁶²et que la France qui ne voulait pas intégrer ce qui aurait pu apparaître comme une zone mark ait pesé pour qu'il n'y ait pas d'automatisme des critères de convergence mais que l'intégration des pays à la zone euro résulte d'une décision politique, c'est d'ailleurs pour cela que la Grèce a pu intégrer la zone euro.

En toute hypothèse, le 26 février 1991, les Allemands ont indiqué les trois conditions qu'ils posaient¹⁶³ :

- La stabilité des prix doit être réalisée ;
- Les déficits budgétaires ne doivent pas être supérieurs au volume des dépenses d'investissement (les 3%) ;
- Un « rapprochement très net des taux d'intérêt sur les marchés est nécessaire.

Au vu de la littérature disponible, il est très excessif de présenter l'exigence de convergence des politiques budgétaires comme un diktat allemand. Le principal négociateur français Jean-Claude Trichet était également un tenant de la stabilité budgétaire et, à contrario, personne ne soutenait l'idée qu'il était concevable de partager une monnaie et de laisser les Etats libres de s'accorder le niveau de déficit qu'ils souhaitaient.

¹⁶²« Horst Köhler demande, d'ailleurs, à Jean-Claude Trichet, lors de la rencontre de Bonn du 13 février 1991, pourquoi la France n'a pas « explicité » les conditions de passage en « phase trois » (celle de la monnaie unique). Réponse : parce que cela ne peut « résulter que d'une décision politique ». Surtout, Paris craint qu'une Europe à deux vitesses ne soit institutionnalisée si l'on instaure des critères trop précis. En réalité, la France, pour des raisons économiques et politiques, veut éviter de se retrouver agrégée aux pays de la zone mark, qui partagent une conception plutôt germanique de la gestion économique. Il faut donc laisser à l'Italie - qui affiche, en 1990, un déficit budgétaire de 11,1 % du PNB, une dette de 98 % du PNB et une inflation de 6,1 % - l'espoir de se qualifier, malgré l'état désastreux de ses finances. Paris, enfin, considère que l'appartenance des monnaies à la bande étroite du mécanisme de change doit suffire à garantir la convergence » Jean Quatremer, Thomas Klau, Ces hommes qui ont fait l'Euro, Plon 1999, chapitre 6

¹⁶³Ils avaient été précédés par la France le 26 janvier 1991

P2 Une position française proche de la position allemande

Les Allemands se méfiaient de la propension des Français à dévaluer leur monnaie, mais la situation budgétaire de la France était comparable à celle de l'Allemagne, qui s'attendait à des déficits budgétaires considérables du fait du coût de la réunification.

L'analyse des débats parlementaires français montre une certaine réticence à adopter le modèle germanique de banque centrale indépendante¹⁶⁴, plus que de limitation des déficits budgétaires¹⁶⁵. Et le projet de réforme constitutionnelle, préalable à la ratification du traité de Maastricht sera assez largement adopté.¹⁶⁶

Les autorités italiennes contestaient également l'indépendance de la banque centrale, et surtout l'absence de contrôle politique sur cette dernière¹⁶⁷.

¹⁶⁴Intervention de M Jean-Pierre Chevènement, Débats Assemblée Nationale, 1^{ère} séance du 8 juin 1993 : « c'est, naturellement, le Gouvernement qui porte seul la responsabilité de toute la politique économique, y compris de la politique monétaire. Il ne saurait en être autrement, s'agissant du niveau de vie, de l'emploi et du niveau des prix. » ... « Il n'y a pas de pouvoir monétaire autonome dans aucun pays. On emploie volontiers, pour désigner les responsables de la politique monétaire, l'expression générale "d'autorités monétaires", dont le caractère vague permet de satisfaire tout le monde, y compris ceux qui imaginent encore que la monnaie peut être gérée dans un pays par une sorte de magistrature morale indépendante qui serait la banque centrale. »

¹⁶⁵Rapport Sénat N°388, du 9 avril 1998, *au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, modifiant le statut de la Banque de France en vue de sa participation au Système européen de banques centrales*,

¹⁶⁶Au final, le projet de révision constitutionnelle est adopté au Congrès par 592 voix contre 73. Seuls 4 RPR votent la révision (Michel Barnier, Pierre de Bénouville, Jacques Chaban-Delmas, Patrick Devedjian) et 2 votent contre (Henri de Gastines, Pierre Mauger).

¹⁶⁷« Le principe de l'autonomie de la banque centrale européenne ne justifie pas le déficit démocratique. En particulier il n'est pas acceptable que cette institution ne soit pas soumise au contrôle des parlements européens et nationaux... », Antonio Ruberti, Président de la Commission pour les politiques de l'Union européenne, chambre des députés italienne, Compte-rendu du colloque sur l'élargissement et les réformes institutionnelles en Europe, Document d'information, 4 juin 1998, Assemblée Nationale, page 46

La très longue intervention de Philippe Seguin, le 5 mai 1992, à l'Assemblée Nationale¹⁶⁸, illustre assez bien ce fait dans la mesure où il ne consacre que quelques lignes aux limitations imposées par le Traité à la compétence des Etats : « Quant à ceux qui voudraient croire qu'une politique budgétaire autonome demeurerait possible, je les renvoie au texte du traité, qui prévoit le respect de normes budgétaires tellement contraignantes qu'elles imposeront à un gouvernement confronté à une récession d'augmenter les taux d'imposition pour compenser la baisse des recettes fiscales et maintenir à tout prix le déficit budgétaire à moins de 3 p. 100 du PIB. »

La ratification du Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht par le Président de la République François Mitterrand et les chefs d'État des onze autres pays membres de la Communauté économique européenne, a été autorisée, en France, par la loi référendaire adoptée de justesse le 20 septembre 1992, après que les électeurs danois aient rejeté ce traité¹⁶⁹.

La campagne sur ce vote fut intense¹⁷⁰, et le « oui » ne l'emporta qu'avec une faible avance (majorité des suffrages exprimés¹⁷¹, mais pas des votants), dans un vote où la participation (69,7 %) fut particulièrement haute pour un référendum.¹⁷²

Le débat sur la ratification du Traité s'est polarisé plus sur les abandons de souveraineté, induits par la monnaie unique, que les conditions mise à la création de l'Euro ; comme l'illustre la très longue

¹⁶⁸Question préalable au projet de loi autorisant la ratification du Traité sur l'Union européenne, Débats Assemblée Nationale, 5 mai 2012

¹⁶⁹ suite à un référendum le 2 juin 1992 à travers lequel les Danois rejettent le traité, le Danemark négocia l'accord d'Édimbourg qui lui permette de bénéficier d'un opting-out pour rester hors de la zone euro. Ces accords furent approuvés par référendum le 18 mai 1993

¹⁷⁰ Sur l'analyse politique des résultats du référendum on peut consulter l'article de Michel Mangenot, Regards sociologiques, n°27-28, 2004, pp. 131-137

¹⁷¹ Oui 51,04%, Non 48,94%

¹⁷² Treize ans plus tard, la campagne pour le référendum sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe, en 2005, fit largement écho aux débats de 1992

intervention de Philippe Seguin à l'Assemblée Nationale le 5 mai 1992¹⁷³ : « *Mon irrecevabilité se fonde sur le fait que le projet de loi viole, de façon flagrante, le principe en vertu duquel la souveraineté nationale est inaliénable et imprescriptible, ainsi que le principe de la séparation des pouvoirs, en dehors duquel une société doit être considérée comme dépourvue de Constitution .* »

« Je sais bien que l'on veut à tout prix minimiser les enjeux et nous faire croire que nous ne cédon rien d'essentiel en ce qui concerne notre indépendance! Il est de bon ton, aujourd'hui, de dissenter à l'infini sur la signification même du concept de souveraineté, de le décomposer en menus morceaux, d'affirmer qu'il admet de multiples exceptions, que la souveraineté monétaire, ce n'est pas du tout la même chose que l'identité collective, laquelle ne courrait aucun risque. Ou encore que l'impôt, la défense, les affaires étrangères, au fond, ne jouent qu'un rôle relatif dans l'exercice de la souveraineté... »

« Toutes ces arguties n'ont en réalité qu'un but : vider de sa signification ce mot gênant pour qu'il n'en soit plus question dans le débat. »

P3 La définition du seuil de déficit budgétaire de 3%

Nous assistons, depuis l'élaboration du Traité de Maastricht, à l'affrontement récurrent entre deux thèses :

- Veiller au respect de l'article 125 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui prohibe toute solidarité financière entre les Etats, en appliquant strictement les critères budgétaires, pour écarter tout risque de défaillance d'un État membre.
- La crainte qu'une telle approche restreigne excessivement les possibilités de faire jouer les stabilisateurs budgétaires.

¹⁷³Débats Assemblée Nationale 2^{ème} séance 5 mai 1992

Il convient d'abord de relever que le choix d'un seuil de déficit autorisé de 3% du PIB ne repose sur aucune analyse économique, mais reprend une idée française du début des années quatre-vingts.

Son concepteur, Guy Abeille,¹⁷⁴ souligne que ce chiffre de 3% du PIB résulte d'une demande du Président de la République François Mitterrand en 1984. Ce dernier souhaitait établir une règle pour « résister » aux demandes de ses ministres dépensiers: « Il apparaît assez vite qu'on se dirige bon train vers un déficit du budget initial pour 1982 qui franchira le seuil, jusque-là hors de portée mentale, des 100 milliards de francs... Une seule voie nous reste: le déficit... nous fabriquons donc le ratio élémentaire déficit sur PIB... Reste à le flanquer d'un taux. C'est affaire d'une seconde. Nous regardons quelle est la plus récente prévision de PIB projetée par l'INSEE pour 1982. Nous faisons entrer dans notre calculette le spectre des 100 milliards de déficit qui bouge sur notre bureau pour le budget en préparation. Le rapport des deux n'est pas loin de donner 3%... Dès lors dans les déclarations - Fabius, Delors, Mauroy - le 3% du PIB revient comme une antienne. Il est le phare qui balise la route... Puis un jour le traité de Maastricht parut sur le métier. Ce 3%, on l'avait sous la main, c'est une commodité; en France on en usait, pensez! Chiffre d'expert ! Il passe donc à l'Europe »...

Le seul ratio qui vaille résulte de l'analyse de solvabilité, qui implique de prendre en compte la croissance potentielle et l'endettement à un instant N du pays ; il varie selon chaque cas. Un seuil de déficit défini à priori et identique pour l'ensemble des pays européens n'a aucun sens d'un point de vue économique, mais, il constitue une norme juridique relativement commode à appliquer. Il convient de relever que les dirigeants européens, conscients de cette situation, ont abandonné ce critère avec le TSCG, pour raisonner à partir de la croissance potentielle qui, au moins repose sur une analyse économique ;

¹⁷⁴La Tribune 01 10 2010

En outre, la France, avec des déficits publics a respecté en moyenne la norme des 3% du PIB entre 1981 et 2007, a vu sa dette publique passer, sur cette période de 20% à 64% du PIB¹⁷⁵.

Si les rédacteurs des traités avaient voulu appliquer une règle visant à maintenir la capacité d'investissement des Etats et à appliquer la règle de l'équilibre budgétaire, s'agissant des dépenses de fonctionnement ; ils auraient dû intégrer dans les traités l'équation suivante, et non un chiffre de déficit:

$$D=D-1(1+r-\pi)-Sp,$$

$r-\pi$, représente le taux d'intérêt réel et Sp le solde primaire. Le stock de capital public évolue selon : $K = K-1 + I - \delta K-1$. L'égalité nécessite que le solde public: $S=Sp-rD-1=-(I-\delta K-1+\pi D-1)$ ¹⁷⁶.

En d'autres termes, le déficit public doit être égal à l'investissement public net augmenté de la dépréciation de la dette causée par l'inflation, et ce chiffre varie pour chaque pays.

Le seuil des 3% était donc une référence existante, dépourvue de support économique mais commode à utiliser sur le plan politique. *Cette absence de fondement économique de la règle « des 3% »*, n'est pas sans conséquence, elle affaiblit la légitimité de la norme et donc, la capacité politique de la Commission européenne à en assurer le respect, vis à vis d'opinions qui n'en conçoivent pas le bien fondé.

Une réserve doit également être effectuée sur le mode de calcul du PIB : Une étude récente de la Banque de France¹⁷⁷ montre que du fait des pratiques d'évasion fiscale des entreprises multinationales à travers

¹⁷⁵<http://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/cercle-108411-faut-il-defendre-la-regle-des-3-pour-les-deficits-publics-1040247.php?5yurrd2LRpGKcIA.99>

¹⁷⁶Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak, faut-il des règles de politique budgétaire ?, OFCE, les finances publiques dans la crise, Paris mai 2010 in OFCE 2012-07

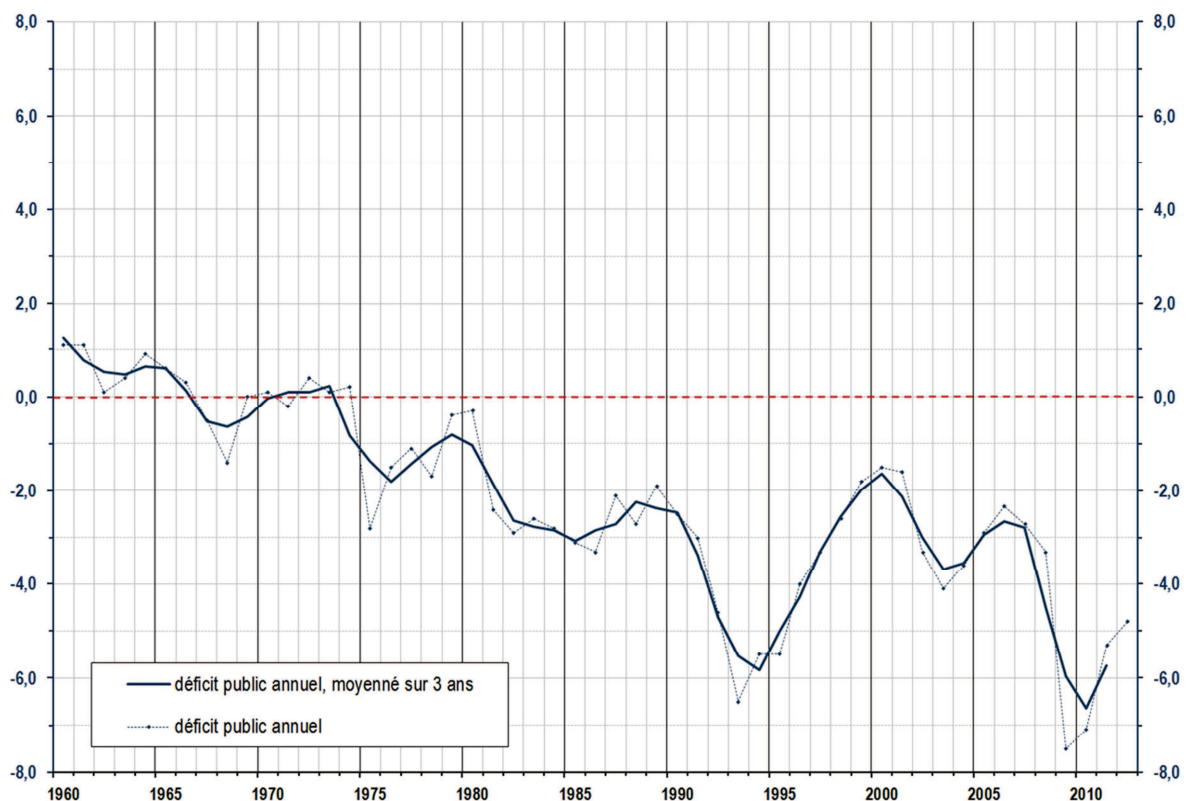
¹⁷⁷Banque de France, Document de travail n°555, Profit shifting through transfer pricing: evidence from french firm level trade data, par Vincent vicard, mai 2015, <https://www.banque-france.fr/en/economics-statistics/research/working-paper-series/document/555-1.html>

les prix de transferts, le PIB de la France serait sous-évalué de 0,5 à 1%, du seul fait de ce poste.

Section II La question du déficit budgétaire n'est devenue majeure qu'après la création de l'Euro

P1 Une problématique du début des années 90

La situation française est marquée par un excédent budgétaire jusqu'en 1974. Comme l'illustre le tableau ci-dessous, la question du déficit budgétaire français ne se pose réellement qu'à partir du début des années 80. Il permet de constater l'existence d'une période de forte réduction du déficit budgétaire durant les années 1995 à 2000, car les deux gouvernements qui se sont succédés durant cette période (Juppé et Jospin) ont souhaité que la France rétablisse ses comptes afin de pouvoir intégrer la monnaie commune.

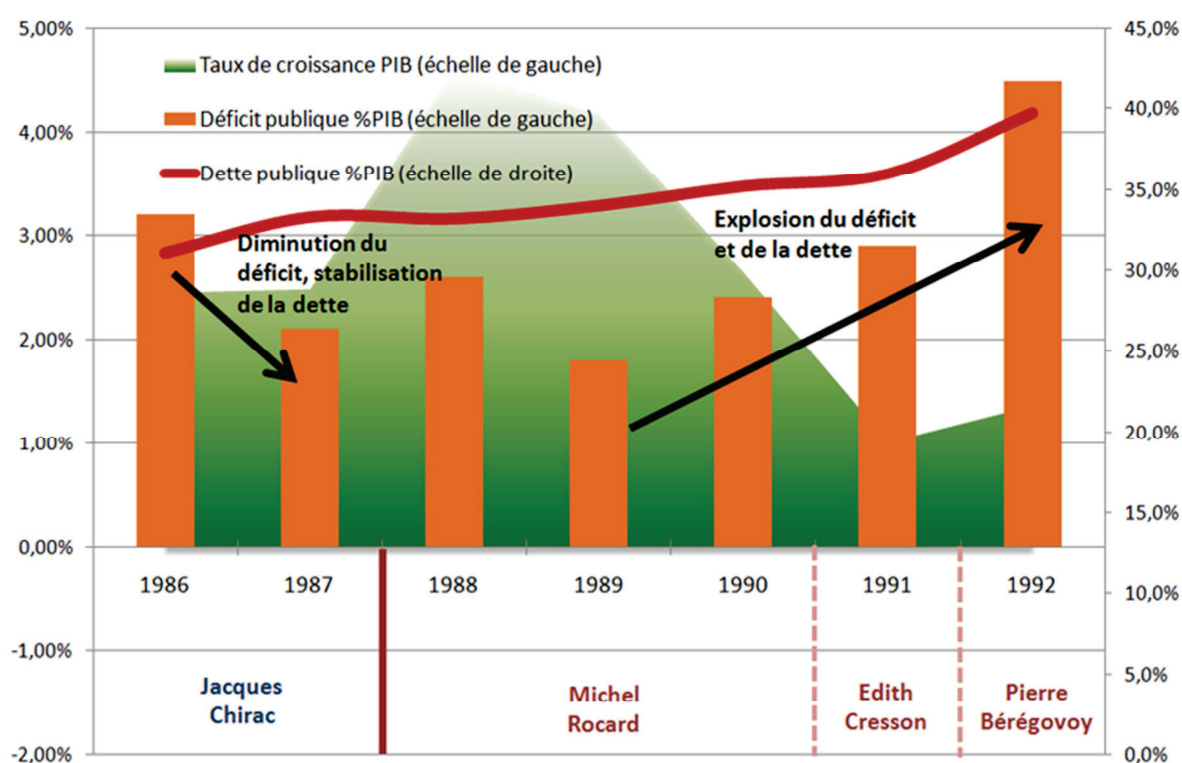


(France, Ministère de l'économie et des finances, solde des finances publiques, exprimé en % du PIB)

Dans un premier temps les critères de convergences budgétaires n'ont pas été au centre du débat politique, du fait du ralentissement de l'activité économique de 1991 qui a menacé de dislocation le Système monétaire européen (SME).

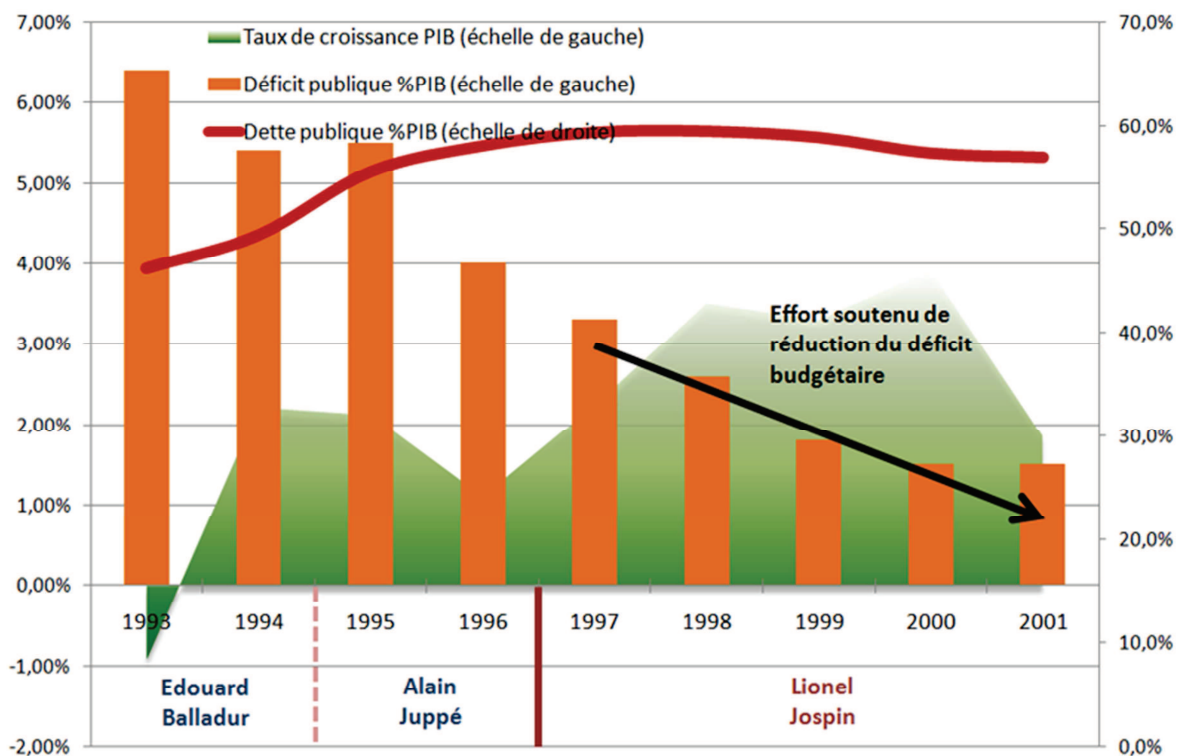
Pour financer les dépenses considérables liées à sa réunification, l'Allemagne a dû emprunter à des taux d'intérêts très élevés, qui ont entraîné une forte appréciation du *deutschemmark*, et par voie de conséquence, une cascade de dévaluation : en septembre 1992, le mark finlandais, puis la lire italienne, la peseta espagnole et l'escudo portugais et enfin la livre sterling, qui sous l'impact de la spéculation, a dû quitter le SME.

Il est intéressant de relever que le franc fut menacé dès que la Bundesbank eut décidé de cesser ses concours monétaires, mais sa sortie aurait entraîné la disparition du SME, et par la même du projet de monnaie commune. Aussi un accord a-t-il été conclu entre les gouvernements français et allemand, et les banques centrales des deux pays pour maintenir la parité entre le franc-mark, au prix de taux d'intérêts élevés. Le prix à payer fut très lourd pour la France qui connut en 1993 sa première récession économique depuis 1945. Le déficit budgétaire inférieur à 2% du PIB est passé alors à plus de 4% du PIB.



Source INSEE, présentation 365.COM

Après la victoire de la droite aux élections législatives du 30 mars 1993, le gouvernement d'Édouard Balladur a poursuivi la politique du « franc fort ». Mais la crise monétaire reprit en mai avec une nouvelle dévaluation de la peseta et de l'escudo et de nouvelles attaques contre le franc. L'Allemagne refuse de sortir du SME qu'elle entraînait à la hausse et refusa de continuer à intervenir pour permettre aux monnaies faibles de s'y maintenir. Afin d'éviter la dislocation du SME, les ministres des Finances des Douze décident, le 2 août 1993, d'élargir temporairement la marge de fluctuation des monnaies en la portant de 2,25 % de part et d'autre des cours pivot de l'ECU, à 15 %, soit une bande de fluctuation autorisée de 30 % au lieu de 5 %, pour dispenser les banques d'intervenir en cas de fortes variations et d'épuiser leurs réserves.



Source INSEE, présentation 365.COM

Il est important de rappeler ces faits dans la mesure où l'exigence de convergences budgétaires ne pouvait plus être appréciée avec le même regard en 1991 et en 1994, où le Conseil avait constaté qu'il existait un déficit excessif dans tous les États, sauf en Irlande et au Luxembourg. La moyenne du déficit budgétaire pour les Douze était de 6 % du PIB au lieu des 3 % prescrits.

Nous devons également souligner que le désordre monétaire de cette période ainsi que les conséquences pour les entreprises de pays à monnaie forte de dévaluations compétitives, ont contribué à fausser les mécanismes du marché unique et mis en évidence le besoin de stabilité monétaire.

Par contre, dès l'intégration dans l'Euro réalisée nous pouvons constater un relâchement des disciplines budgétaires.

P2. Le seuil de la dette

La seconde règle voulue par les rédacteurs des traités de Maastricht a été la limitation de l'endettement des Etats. Elle est probablement plus importante pour apprécier la solvabilité que le niveau annuel de déficit. Les difficultés actuelles de l'Italie dont le budget est en excédent primaire mais qui n'arrive pas à retrouver l'excédent, à cause d'une dette égale à 134% du PIB¹⁷⁸ illustrent cette situation.

C'est pourquoi, le pacte de stabilité et de croissance (PSC) a établi une limite en valeur en matière d'endettement (60 % du Produit intérieur brut).

La dette au sens du traité est une dette brute consolidée, c'est-à-dire qu'elle ne tient pas compte des actifs détenus par les Etats. Ce mode de calcul pénalise la France où le secteur public est extrêmement important, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Dettes publiques (% du PIB) en 2006 en fonction de 3 définitions différentes

Pays	Dette publique brute (Maastricht)	Dette publique brute (OCDE)	Dette publique nette (OCDE)
États-Unis	63,4	61,8	43,1
Zone euro	68,6	74,8	48,2
<i>Allemagne</i>	67,6	69,3	48,1
France	63,6	71,1	37,5

Ocde

Au moment des négociations du PSC, en 1994, la situation était radicalement différente d'aujourd'hui, puisque la France appartenait aux deux pays les moins endettés de l'Europe des quinze, son seul problème pour intégrer la zone euro, était le niveau excessif de son déficit des finances publiques.

¹⁷⁸Eurostat 2014

Cela explique sans doute également que le critère de l'endettement n'ait pas véritablement soulevé d'objections, à la différence du niveau de déficit vu par des hommes politiques¹⁷⁹ et des économistes comme l'interdiction d'adopter des mesures contra-cycliques de relance budgétaire.

Par contre, aujourd'hui, de nombreux rapports soulignent le danger pour notre pays, et sa souveraineté, de voir sa dette s'accroître rapidement. « Les dépenses publiques françaises sont les plus élevées de tous les pays de l'OCDE et augmentent encore plus vite que la production. Bien que les impôts soient les plus forts d'Europe, le déficit budgétaire se maintient depuis plus de quinze ans au-dessus de 3 % du PIB, et les intérêts de la dette absorbent à eux seuls les deux tiers de l'impôt sur le revenu...De plus, si rien n'est fait, la dette publique représentera 80 % du PIB en 2012 et 130 % en 2020. Et même s'il faut, pour la juger valablement, la comparer à la valeur des actifs, la charge du remboursement qui pèsera sur les contribuables de demain sera le triple de celle qu'ils assument aujourd'hui. De plus, compte tenu des évolutions démographiques, le maintien des taux actuels de remplacement des retraites est compromis : la part des dépenses de retraites dans le PIB devrait passer de 12,8 % aujourd'hui à 16 % en 2050. »

« Aussi, si le pays ne réagit pas fort et vite pour un retour à une croissance durable, les enfants d'aujourd'hui vivront beaucoup moins bien que leurs parents : le déclassement du pays et la prolétarianisation des classes moyennes en seront les premières manifestations. »¹⁸⁰

¹⁷⁹Cf. intervention de Philippe Seguin, précitée, débat Assemblée nationale, 5 mai 1992

¹⁸⁰Rapport de la Commission pour la libération de la croissance, présidée par Jacques Attali, 2008, la documentation française, page 12

« La poursuite des tendances actuelles conduirait à des taux d'endettement public astronomiques : 130 % en 2020, 200 % en 2030, 300 % en 2040 et près de 400 % en 2050. »¹⁸¹

Il existe effectivement une logique économique de moyen terme à lier déficit budgétaire et accroissement des dettes.

Nous pouvons nous interroger sur le cadre annuel retenu par les textes européens pour apprécier les critères de convergence. Il est néanmoins fort probable qu'une programmation pluriannuelle serait plus complexe à manier dans la mesure où elle impliquerait des révisions pour s'adapter à la conjoncture économique et un rendez-vous plus espacé entraînerait sans doute moins de pression politique sur les Etats.

¹⁸¹Rompre avec la facilité de la dette publique, Michel Pébureau, la documentation française 2006, page 23

Solde financier des administrations publiques

Pays	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Australie	-0.6	-4.7	-5.1	-3.6	-2.9	-1.4	-2.5	-1.4
Autriche	-1.0	-4.1	-4.5	-2.4	-2.6	-1.5	-2.8	-1.3
Belgique	-1.1	-5.6	-4.0	-4.0	-4.1	-2.7	-2.1	-1.2
Canada	-0.3	-4.5	-4.9	-3.7	-3.4	-3.0	-2.1	-1.2
République tchèque	-2.2	-5.8	-4.7	-3.2	-4.2	-1.5	-2.1	-2.6
Danemark	3.3	-2.8	-2.7	-2.0	-3.9	-0.9	-1.5	-3.0
Estonie	-3.0	-2.0	0.2	1.1	-0.2	-0.2	-0.2	-0.1
Finlande	4.3	-2.7	-2.8	-1.0	-2.2	-2.5	-2.2	-0.9
France	-3.3	-7.5	-7.0	-5.2	-4.9	-4.3	-3.8	-3.1
Allemagne	-0.1	-3.1	-4.2	-0.8	0.1	0.0	-0.2	0.2
Grèce	-9.9	-15.6	-11.0	-9.6	-8.9	-12.7	-2.5	-1.4
Hongrie	-3.7	-4.5	-4.4	4.2	-2.2	-2.3	-2.9	-2.9
Islande	-13.5	-9.9	-10.1	-5.6	-3.8	-2.1	-2.0	-2.1
Irlande	-7.4	-13.7	-30.6	-13.0	-8.1	-7.0	-4.7	-3.1
Israël	-3.3	-6.2	-4.6	-3.9	-5.1	-4.3	-3.9	-3.6
Italie	-2.7	-5.4	-4.4	-3.6	-2.9	-2.8	-2.7	-2.1
Japon	-1.9	-8.8	-8.3	-8.8	-8.7	-9.3	-8.4	-6.7
Corée	2.9	-1.0	1.0	1.0	1.0	-0.4	0.1	0.5
Luxembourg	3.2	-0.7	-0.8	0.2	0.0	0.1	0.3	-0.9
Pays-Bas	0.5	-5.6	-5.0	-4.3	-4.0	-2.4	-2.7	-2.0
Nouvelle-Zélande	0.4	-2.7	-7.4	-4.4	-2.1	-0.3	0.1	0.7
Norvège	18.8	10.5	11.1	13.6	13.9	11.1	10.7	10.2
Pologne	-3.7	-7.5	-7.8	-5.1	-3.9	-4.3	5.6	-2.9
Portugal	-3.7	-10.2	-9.9	-4.3	-6.5	-5.0	-4.0	-2.4
République slovaque	-2.1	-8.0	-7.5	-4.8	-4.5	-2.8	-2.7	-2.6
Slovénie	-1.9	-6.3	-5.9	-6.4	-4.0	-14.7	-4.1	-2.6
Espagne	-4.5	-11.1	-9.6	-9.6	-10.6	-7.1	-5.5	-4.5
Suède	2.2	-1.0	0.0	0.0	-0.7	-1.3	-1.5	-0.8
Suisse	2.0	0.8	0.3	0.7	-0.2	0.1	0.1	0.3
Royaume-Uni	-5.1	-11.2	-10.0	-7.9	-6.3	-5.9	-5.3	-4.1
États-Unis	-7.2	-12.8	-12.2	-10.7	-9.3	-6.4	-5.8	-4.6
Zone euro (15 pays)	-2.1	-6.3	-6.2	-4.1	-3.7	-3.0	-2.5	-1.8
OCDE - Total	-3.5	-8.4	-8.0	-6.5	-5.9	-4.6	-3.9	-3.2

Données extraites le 03 août 2014, 12h27 UTC (GMT), de OECD.Stat

Section III L'exigence de respect des normes budgétaires était complétée par l'exigence de normes de convergence économique

Le principe des critères a été explicité dans le Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992 (article 109 j) mais les éléments chiffrés n'ont été fixés que par deux protocoles interprétatifs (n° 5 et 6) qui, à la différence du traité, peuvent être modifiés par le Conseil des ministres statuant à l'unanimité.

Pour être admis dans l'UEM, les États devaient remplir deux autres critères de convergence liés à l'inflation et à la stabilité monétaire. Il est important de relever, car cela apparaît aujourd'hui comme l'une des principales faiblesses de l'Euro, qu'aucun critère lié à la structure ou l'évolution de la compétitivité des entreprises n'a alors été posé.

P1 Les critères de convergence

Le passage à la seconde étape de l'UEM¹⁸² impliquait la coordination des politiques monétaires des États membres et la surveillance accrue de leurs politiques économiques afin d'en favoriser la convergence. Dès cette phase la Commission européenne insiste sur le respect des disciplines budgétaires. Il convient de relever qu'à partir de 1995 les gouvernements Juppé et Jospin feront de la qualification de la France pour l'euro, et donc de la réduction des déficits budgétaires une priorité politique.

Le livre vert de la Commission européenne, sur les modalités du passage à la monnaie unique, illustre d'ailleurs ce sentiment¹⁸³ : « Pour apprécier si le degré de convergence est suffisant, le Traité précise les règles de bonne gestion à suivre. Ce sont les critères de convergence, qui

¹⁸²Le 1er janvier 1999

¹⁸³Commission européenne, livre vert sur les modalités de passage à la monnaie unique, COM (95)333 du 31 05 1995, page 12

recouvrent en fait des principes de saine politique économique, tant pour l'inflation que pour les taux d'intérêt, la stabilité des taux de change, les déficits et la dette publics. Pour que la monnaie unique soit solide, il faut que ces critères soient scrupuleusement observés pas seulement pour l'entrée en troisième phase mais aussi pour continuer à participer à l'union monétaire de manière durable. Le Traité prévoit des procédures qui pourraient conduire à des sanctions financières et il permet aux forces du marché (absence de soutien inconditionnel) d'encourager les Etats membres défaillants. »

Ce document souligne dès le départ une sanction qui n'est pas prévue par les traités mais qui va s'avérer redoutablement efficace celle des marchés.

Le respect des critères de convergence n'allait pas de soi, les Etats devant respecter les conditions suivantes en sus de la nécessité de finances publiques saines:

- un taux d'inflation moyen mesuré par une stabilité des prix à la consommation (pas plus de 1,5 % de plus que la moyenne des trois États ayant les meilleurs résultats)
- un taux d'intérêt à long terme qui ne dépasse pas de plus de 2 % celui des trois États membres précédents.
- La monnaie devait avoir appartenu durant les deux dernières années au moins au Système monétaire européen et n'en avoir pas dépassé les marges de fluctuation.

Néanmoins les rédacteurs du Traité ont souhaité que l'appréciation portée pour intégrer la monnaie unique ne soit pas trop exclusivement mécanique et repose in fine sur une décision politique du Conseil.

P2 L'analyse des critères de convergence reposait sur le Conseil

Aussi, les dispositions relatives à la formation de l'Union économique et monétaire (UEM) s'inscrivent-elles dans des mécanismes institutionnels intermédiaires entre le système communautaire et la pratique intergouvernementale.

Pour les décisions les plus importantes du Conseil dans la mise en œuvre de l'UEM, La Commission européenne ne peut proposer que des recommandations, qui ne lient pas le Conseil, et non des propositions qu'elle serait susceptible de pouvoir retirer en cas de désaccord avec le Conseil.

La Commission européenne n'a donc pas, dans ces matières, de véritable capacité de négociation avec le Conseil qui, ¹⁸⁴ au centre du dispositif prend les grandes décisions : adoption des « grandes orientations » de politique économique, surveillance de leur respect par les États et orientations de la politique de change¹⁸⁵.

La légitimité du Parlement européen est affaiblie par le fait qu'il est apparu dès le départ que l'ensemble des pays de la zone Euro n'intégreraient pas la monnaie. Aussi, les élus britanniques ou danois ne sont pas forcément légitimes à émettre une opinion sur un sujet ne concernant pas directement leur pays. ¹⁸⁶ Si le Parlement européen est informé, et donne des avis, il n'a pas de pouvoir de codécision avec le Conseil, et ne dispose de la procédure de coopération et de l'avis conforme que dans quelques matières techniques.

De ce fait il sera quasiment exclu du processus de construction de la monnaie unique et de sa gouvernance. Si nous exceptons l'audition des responsables de la BCE, juridiquement indépendants du pouvoir politique.

¹⁸⁴Dans sa formation réunissant les ministres des Affaires économiques et des Finances (Conseil Ecofin)

¹⁸⁵Cette dernière compétence, prévue par les traités, n'a dans les faits jamais été exercée par le Conseil

¹⁸⁶Cf. Dernière partie, « le rôle des parlementaires européens ressortissant des pays n'appartenant pas à la zone euro » et « la création d'un Sénat européen »

Chronologie de la mise en place de l'Euro

7 février 1992 : Le traité de Maastricht précise et concrétise les critères de convergence des politiques économiques et monétaires européennes : le déficit annuel et l'endettement public total ne doivent pas dépasser respectivement 3 et 60 % du PIB.

17 juin 1997 : Le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) est institué à Amsterdam sous la forme d'une résolution du Conseil européen. Son objectif est à la fois préventif et dissuasif : d'empêcher - par des mesures allant de simples contrôles à des sanctions - que la politique d'endettement d'un pays membre participant à l'Union économique et monétaire (UEM) puisse nuire à l'ensemble de la zone euro. Un pays - l'Allemagne - est intimement lié à l'élaboration du PSC. Considérant que les critères de Maastricht ne vont pas suffisamment loin, l'Allemagne avait exigé des garanties supplémentaires pour l'adhésion à l'union monétaire.

7 juillet 1997 : Le Conseil de l'UE adopte deux règlements précisant les modalités techniques du PSC : le règlement n° 1466/97 concernant la surveillance des positions budgétaires et de la coordination des politiques économiques; le règlement n° 1467/97 concernant la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

1^{er} janvier 1999 : Après la qualification de 11 pays pour l'euro, le PSC entre officiellement en vigueur.

Chapitre IV

La mise en place chaotique d'une coordination des politiques économiques

A la différence des sanctions prévues en cas de non-respect des règles de déficit budgétaire et d'endettement, la coordination des politiques économiques, telle qu'elle est prévue dans le Traité de Maastricht, ne poursuivait que des objectifs très généraux, n'allant guère au-delà des affirmations du Traité de Rome : les États « considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et les coordonnent au sein du Conseil ». ¹⁸⁷ Cette coordination devant s'effectuer dans le respect du principe de subsidiarité, et des prérogatives des Etats, ***tout droit d'ingérence était exclu.***

Avant les réformes liées à la crise de 2008, le Conseil surveillait la conformité des politiques nationales avec les Grandes orientations des politiques économiques (GOPE) et il pouvait, lorsque cette conformité n'est pas établie et sur recommandation de la Commission, adresser des recommandations à l'Etat membre concerné et éventuellement, décider de rendre publiques ses recommandations. Cette publication étant perçue par les rédacteurs des traités comme la « sanction de premier niveau ».

En pratique, les Etats membres disposaient, lors de la mise en place de l'euro, de deux outils pour coordonner leurs politiques budgétaires : les Grandes orientations des politiques économiques (GOPE), et le Pacte de stabilité et de croissance (PSC). Ces deux outils étaient complétés par une enceinte informelle de discussion entre les ministres des finances de la zone euro - l'Eurogroupe.

¹⁸⁷Article 99 du Traité d'Amsterdam, devenu l'article 121 du TFUE

La coordination entre les politiques budgétaires et la politique monétaire était, et est toujours, presque inexistante. Faute pour le Conseil d'utiliser ses prérogatives¹⁸⁸ dans la détermination de la politique de change, elle se limite à la possibilité, pour le ministre qui préside le conseil Ecofin, d'assister sans voix délibérative¹⁸⁹, au Conseil des gouverneurs de la BCE.

La présentation de l'Union économique et monétaire par la Commission européenne illustre la difficulté de définir la gouvernance de la coordination économique :

« Il n'existe pas dans l'UEM d'institution unique chargée de la politique économique. La responsabilité est partagée entre les États membres et les institutions européennes. Les principaux acteurs de l'UEM sont:

- Le Conseil européen – qui définit les grandes orientations politiques
- Le Conseil de l'UE (le «Conseil») – qui coordonne la politique économique européenne et décide si un État membre peut adopter l'euro
- L'«Eurogroupe» – qui coordonne les politiques d'intérêt commun pour les États membres de la zone euro
- Les États membres – qui fixent leurs budgets nationaux dans des limites approuvées en termes de déficit et de dette, et qui déterminent leurs propres structures politiques concernant le marché du travail, les pensions et les marchés de capitaux
- La Commission européenne – qui contrôle les performances et le respect des critères
- La Banque centrale européenne (BCE) – qui définit la politique monétaire, avec comme premier objectif la stabilité des prix
- Le Parlement européen - Il partage le pouvoir législatif avec le Conseil et exerce un contrôle démocratique sur la gouvernance économique, notamment dans le cadre du nouveau dialogue économique. »¹⁹⁰

¹⁸⁸Article 119 du TFUE, cf. IIIème partie

¹⁸⁹Ainsi qu'un membre de la Commission européenne

¹⁹⁰Site internet de la Commission européenne, affaires économiques, l'Euro

Cette présentation « officielle » mérite à nos yeux d'être nuancée sur deux points : les prérogatives des Etats membres vont bien au-delà du marché du travail, des pensions et des marchés de capitaux et les prérogatives du Parlement européen sont dans ce domaine singulièrement réduites¹⁹¹, dans la mesure où l'essentiel des règles ne relève pas de la compétence législative communautaire. Il convient également de relever que la présentation, que nous pouvons qualifier « d'optimiste » des compétences du Parlement européen, dont nous ne pouvons pas dire qu'il exerce un contrôle démocratique satisfaisant en matière de gouvernance économique, fait peu de cas des parlements nationaux, qui ont seul la compétence de voter les budgets, et dont le rôle est reconnu par les traités communautaires¹⁹².

Section I Les grandes orientations des politiques économiques (les GPOE)

Les GPOE ont constitué la base du système de coordination des politiques économiques, lors de la transition vers la 3^e phase de l'UEM, c'est à dire la mise en place de la monnaie. En exerçant une surveillance multilatérale chaque année, le Conseil Ecofin doit assurer le respect,

¹⁹¹Par exemple le Rapport 2006/2272 (INI) du 29.11.2006 de Udo Bullman au PE apparaît singulièrement désabusé : « Les débats sur les grandes orientations de la politique économique sont désormais traditionnels au Parlement européen. Et cette tradition est devenue aussi longue que la liste des recommandations non retenues par le Conseil, la Commission et les États membres. Le fait même que le Parlement doive sans cesse attirer l'attention sur cette absence de coopération est de nature à justifier l'établissement d'un nouveau rapport alors que la Commission comme le Conseil ont décidé de laisser inchangées les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi 2005-2008, présentées l'an dernier. Le présent rapport, cependant, ne porte pas au premier chef sur un examen des lignes directrices existantes, mais plutôt sur leur mise en œuvre par les États membres face à une situation économique qui a évolué à maints égards. »

¹⁹²cf. IIIème partie.

par les politiques économiques des Etats membres, des orientations arrêtées en commun.

Le Conseil est au centre du processus de décision. La commission européenne joue un rôle d'instruction et de secrétariat mais ne dispose pas de réelles prérogatives et les textes adoptés dans ce cadre ne peuvent guère avoir de conséquences juridiques dans la mesure où il s'agit d'un catalogue d'intentions¹⁹³très générales, dans la définition duquel le Parlement européen ne joue guère qu'un rôle consultatif, ce qui est logique, dans la mesure où une partie des parlementaires européens n'appartient pas à des pays de la zone euro et surtout les parlements nationaux, sont seuls habilités à transformer un catalogue de réformes libérales en textes de loi.

Nous sommes dans une approche qualifiée de « pression par les pairs » où, en première approche, les rédacteurs des traités ont estimé que l'amicale pression des autres ministres de l'économie conduirait les Etats récalcitrants à engager des réformes, améliorant la convergence des politiques économiques.

Cette approche est confirmée par la Commission européenne qui estime que :

¹⁹³Par exemple, les GOPE pour la période 2003-2005 adoptées par le Conseil du 26 juin 2003 rappellent la nécessité d'atteindre les objectifs fixés lors du Conseil de Lisbonne, notamment en termes d'emploi (visant une augmentation d'ici à 2010 du taux d'emploi moyen des 15-65 ans à 70%, et au moins 60% pour les femmes) qui sont encore peu mis en place. Concernant les *politiques macroéconomiques*, les Etats doivent atteindre ou préserver des positions budgétaires proches de l'équilibre ou excédentaires sur tout le cycle conjoncturel. En ce qui concerne les salaires, les États membres devront promouvoir un cadre approprié pour les négociations salariales entre les partenaires sociaux. En matière de *réformes structurelles*, il s'agit de favoriser l'emploi, la productivité des entreprises par une libéralisation accrue des marchés, renforcer le caractère durable de la croissance notamment en assurant la viabilité à long terme des finances publiques, assurer une cohésion économique et sociale et une gestion efficace des ressources naturelles. Quant aux recommandations particulières, *la France* devra ramener le déficit budgétaire en dessous de 3% du PIB, augmenter considérablement le taux d'emploi, réduire le chômage trop élevé, assurer la concurrence dans les entreprises de réseau et la viabilité de ses finances publiques.

« Cette coordination accrue sera parfaitement conforme au principe de subsidiarité, puisqu'elle respectera les prérogatives dont jouissent les gouvernements nationaux en ce qui concerne la définition des politiques structurelles et budgétaires, sans préjudice des dispositions du Traité et du Pacte de stabilité et de croissance. Elle respectera aussi l'indépendance du SEBC¹⁹⁴ et le rôle du Conseil Ecofin en tant qu'organe central de décision, de même que les traditions nationales et les compétences que chaque pays reconnaît aux partenaires sociaux dans le processus de formation des salaires. ¹⁹⁵»

Il convient de relever néanmoins que le TFUE n'a pas conféré aux GOPE de caractère juridique contraignant : le Conseil ne formulant que des recommandations, qui sont par définition non obligatoires, leur respect dépend avant tout de la volonté des Etats membres.

Cette vision, date de 1998¹⁹⁶ et la question de savoir si, à la suite d'élargissements successifs de cette notion, cette procédure permet à l'Union européenne de s'ingérer de plus en plus dans des domaines relevant de la compétence exclusive des états, est posée¹⁹⁷.

P1 L'élargissement continu des grandes orientations de politiques économiques

A l'origine, en 1993, les GOPE étaient un document très général ; le contenu des GOPE n'étant pas fixé par l'article 98 TCE, la Commission a explicité ce que devraient être les GOPE dans un texte intitulé *Croissance et emploi dans le cadre de stabilité de l'UEM-réflexions de politique économique en vue des grandes orientations de 1998*¹⁹⁸ . Depuis 1999 (Conseil européen d'Helsinki), les orientations par

¹⁹⁴Système européen de banque centrale

¹⁹⁵Commission européenne : croissance et emploi dans le cadre de stabilité de l'UEM, 1998

¹⁹⁶Voir en ce sens les déclarations de Jacques Delors, lors de son audition devant la Commission des affaires européennes de l'Assemblée Nationale le 12/12/2012

¹⁹⁷IIIème partie

¹⁹⁸Cette conception large des GPOE se retrouve dans les propositions de la Commission européenne qui Pour favoriser la croissance et l'emploi propose d'agir sur trois volets : -

pays sont structurées en trois parties (politique budgétaire, marché du travail, marché des produits et des capitaux) et sont établies sur la base du pacte de stabilité et de croissance.

Le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 a également entériné l'élargissement des champs des GOPE en intégrant d'autres formations du Conseil (Affaires sociales, Marché intérieur, Education) à son élaboration.

De ce fait, les GOPE ne concernent pas uniquement les orientations de la politique budgétaire de chaque pays, mais aussi d'autres champs, tels que les réformes structurelles, les négociations salariales, les politiques de développement durable...S'étendant à tous les secteurs, les GOPE sont devenus des documents très généraux dont la portée est par nature limitée.

Ce même Conseil de Lisbonne a étendu les GOPE en matière de politique budgétaire: les orientations portent également sur le volume des dépenses publiques et ses composantes et non plus seulement sur les soldes budgétaires¹⁹⁹.

Il est intéressant de relever qu'en matière d'emploi les GOPE ont été complétées par le processus de Luxembourg lancé, fin 1997, lors d'un sommet spécial sur l'emploi, puis renforcé par l'inclusion d'un chapitre sur l'emploi (titre VIII) dans le Traité d'Amsterdam²⁰⁰.

une politique monétaire de stabilité des prix sous la seule responsabilité de la BCE- des politiques budgétaires dites « d'assainissement des finances publiques_ allégeant « les impôts et les cotisations sociales, tout en rendant le système d'imposition plus favorable à l'emploi »- des politiques de modération salariale « compatibles avec la stabilité des prix. Mais également d'intensifier la concurrence pour « améliorer le fonctionnement des marchés de produits et de services et des marchés du travail ». A ces orientations générales se sont greffés des thèmes tels que la promotion de l'esprit d'entreprise, de l'économie de la connaissance ou du développement durable.

¹⁹⁹les GOPE adoptées par le Conseil Ecofin de juin 2002 montrent cette évolution, et la recommandation datant du 12 juillet 2005 insiste sur la promotion des politiques macroéconomiques en faveur d'une croissance durable et des réformes microéconomiques visant à accroître le potentiel de croissance.

²⁰⁰Entré en vigueur en mai 1999

Le Traité reconnaît que les États membres restent les principaux responsables des politiques de l'emploi. Néanmoins, l'article 125 CE appelle les États membres et la Communauté européenne, «à élaborer une stratégie coordonnée pour l'emploi» et l'article 126 CE à ce que les États membres «considèrent la promotion de l'emploi comme une question d'intérêt commun et coordonnent leur action à cet égard au sein du Conseil», cette question est sans doute la plus difficile à traiter pour l'Union européenne.

Le Traité, s'inspirant des procédures de l'UEM, prévoit une procédure de surveillance multilatérale annuelle (art. 128 CE), avec la possibilité d'adresser des recommandations aux États membres, articulée sur trois documents: les lignes directrices pour l'emploi annuelles (décembre); les plans d'action nationaux pour l'emploi élaborés par les États membres et faisant le bilan des mesures prises pour la mise en œuvre des lignes directrices; le rapport conjoint sur l'emploi de la Commission et du Conseil (automne), qui évalue les progrès et les efforts accomplis par les États membres pour la mise en œuvre des lignes directrices.

Le rapport conjoint est soumis au Conseil européen. Sur la base des conclusions de celui-ci, le Conseil élabore ensuite les nouvelles lignes directrices pour l'emploi, qui sont ensuite adoptées par le Conseil européen.

Ces documents n'ont aucun caractère contraignant pour les États, le Traité²⁰¹n'ouvrant la possibilité au Conseil que de prendre des initiatives visant à développer les échanges d'information et de meilleures pratiques.

Il est important de relever que la nécessaire compatibilité du processus avec les GOPE est soulignée par le Traité²⁰².

²⁰¹art. 129 CE

²⁰²art. 126(1) et art. 128(2) du TCE.

P2 L'élargissement du champ des GOPE va de pair avec l'amenuisement de leur portée

Depuis le Conseil européen de Lisbonne en 2000, des indicateurs structurels ont été mis en place. Ils donnent lieu à un **rapport annuel** présenté au Conseil de printemps. Mais les efforts entrepris jusqu'à présent ne sont pas parvenus, à notre sens, à instaurer une véritable « culture de la coordination » :

L'appréciation que nous pouvons porter sur la convergence des politiques économiques doit être nuancée. Il est relativement facile de porter un jugement lorsque des objectifs quantifiés sont définis tels que dans le domaine budgétaire, où il existe de véritables sanctions. Mais, il est difficile par exemple, d'évaluer si l'objectif fixé lors du processus de Luxembourg selon lequel 20% des chômeurs devaient bénéficier de mesures actives de retour à l'emploi, atteint par quatorze Etats membres, n'aurait pas été malgré tout rempli en l'absence de GPOE. La réponse n'est pas aisée, il est raisonnable de penser que les Etats ont pour préoccupation de s'occuper du sort de leurs chômeurs, nous nous situons sans doute plus dans un forum d'échange de bonnes pratiques que de véritable coordination économique. Cette lacune apparaîtra lors de la crise de 2008.

Force est de constater qu'entre 1993 et 2008 l'impact de cette coordination a été faible sur les politiques structurelles des marchés des biens et services, des capitaux et du travail, et les évolutions de ces recommandations ont été très lentes.

Les carences sont donc nombreuses du fait de l'absence de contrainte dans des domaines fondamentaux tels que les industries à réseau et les services financiers, pour lesquels l'intégration est la plus incomplète et l'ouverture à la concurrence la plus inégale²⁰³.

²⁰³ Antoine Math, « Union Européenne. Les grandes orientations de politique économique et d'emploi : quelles inflexions ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n°78, septembre 2002

La possibilité donnée au Conseil de faire appel à l'opinion publique par la publication de ses critiques n'a pas été véritablement probante. En 2000, le Conseil a considéré que l'Irlande, malgré un excédent budgétaire de 4,7% du PIB, conduisait une politique insuffisamment restrictive au regard de la surchauffe observée dans l'économie (inflation supérieure à 5%, chômage à 4%). Cette décision a été critiquée par le gouvernement irlandais, mais aussi par un certain nombre d'économistes qui n'ont pas manqué de noter que l'Irlande représente moins de 2% du PIB communautaire, et qu'un excès d'inflation de 3 points de pourcentage dans ce pays ne fait donc déraeper l'indice des prix agrégé de la zone que de 0,06 point de pourcentage au plus²⁰⁴. Cet exemple illustre l'obsession de l'inflation qui animait les dirigeants européens durant cette période et l'accord politique faisant passer la croissance économique après la lutte contre la hausse des prix. Il est d'ailleurs fort possible que l'attitude de l'Union européenne ait pesé dans le rejet par l'Irlande du premier des deux référendums relatifs au Traité de Nice²⁰⁵. Cet exemple illustre le peu de sens politiques manifesté parfois par les institutions européennes, qui explique en partie le sentiment d'éloignement des populations vis-à-vis de la construction européenne.

Le respect des GOPE apparaît donc limité par l'absence de sanctions, mais aussi par le fait que les ministres des finances, qui discutent des GOPE, peuvent difficilement prendre des engagements au nom, par exemple, des partenaires sociaux, voire de leur Parlement si une coalition est au pouvoir.

« Les échecs à réformer des économies inefficientes sont causés par le fait que les actions de réforme nécessaires sont politiquement sensibles. Essayer d'éviter cet obstacle en important des mesures décidées au niveau de l'Union européenne est voué à l'échec pour deux raisons. Premièrement, seule une connaissance profonde de la politique

²⁰⁴ Communiqué de presse de la Commission européenne du 24 janvier 2001

²⁰⁵ Le traité de Nice et l'élargissement ont fait l'objet d'un référendum en juin 2001 en Irlande. Les Irlandais avaient alors dit « non » le 9 juin 2001 ; après un second référendum, ils ont finalement ratifié le traité.

nationale permet de comprendre comment tenir compte de la sensibilité politique de certains projets pour élaborer des politiques qui auront des chances d'être adoptées. Deuxièmement, le niveau européen de gouvernement ne possède pas la légitimité politique requise pour arbitrer entre des intérêts opposés. ²⁰⁶»

Section II le Pacte de stabilité et de croissance et les limites des sanctions

Les critères de convergences, fixés dans le traité de Maastricht en 1992, sont repris lors de la conférence de Dublin en 1996, inscrits dans le traité d'Amsterdam ,en 1997, et sont restés dans tous les aménagements ultérieurs de ce dernier.

Le Pacte de stabilité et de croissance se compose d'une Résolution du Conseil Européen²⁰⁷ et de deux Règlements du Conseil relatifs, respectivement, au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ²⁰⁸et à l'accélération et la clarification de la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs²⁰⁹.

Il constitue la partie théoriquement non négociable de la coordination économique entre les Etats membres.

²⁰⁶« Réformes structurelles et coordination en Europe », Rapport Conseil d'analyse économique Guido Tabellini et Charles Wyplosz, la documentation française , 2004 , page 54

²⁰⁷Conseil d'Amsterdam le 17 juin 1997

²⁰⁸Règlement (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 du 2.8.1997, p. 1)

²⁰⁹Règlement (CE) n° 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 [Journal officiel L 209 du 2.8.1997]

Le PSC durcit les critères de discipline du Traité de Maastricht sur les finances publiques, qui stipulent d'une part que les Etats membres évitent les déficits excessifs, et que d'autre part la dette publique doit être inférieure à 60% du PIB. A court terme, le budget peut être déficitaire, mais ce déficit ne doit pas dépasser 3% du PIB sous peine d'amende, sauf en cas de « circonstance exceptionnelle et temporaire ».

Il comporte un volet de prévention qui correspond dans l'esprit des rédacteurs à de la coordination économique et un volet « sanctions » qui, tous deux, ont du faire l'objet de révisions.

P1 L'évolution vers la notion de déficit structurel

Si un pays connaît un déficit du PIB supérieur à 3%, la Commission européenne instruit une procédure de suivi des recommandations adressées par le Conseil à l'Etat concerné, qui doit prendre des « actions suivies d'effets » pour mettre fin à ce déficit.

La difficulté pratique des pays à respecter le critère de déficit et leurs programmes de stabilité a incité la Commission à proposer certaines modifications du Pacte :

La première évolution fut celle adoptée par le Conseil le 8 mai 2002²¹⁰ où, la Commission a présenté un ensemble de propositions pour renforcer la coordination des politiques budgétaires : l'exigence de « positions proches de l'équilibre ou excédentaires » s'interprète désormais en termes structurels, et les pays ayant un déficit structurel devront réduire ce dernier d'au moins 0,5 point de PIB par an.

²¹⁰« Si l'on veut retrouver des taux de croissance et d'emploi plus élevés, il est essentiel d'assainir les finances publiques. Cela doit se faire de manière différenciée en fonction de la situation dans chaque Etat membre. Tous les Etats membres devraient continuer à respecter les engagements qu'ils ont pris en vertu des règles du pacte de stabilité et de croissance, lesquelles permettent aux stabilisateurs économiques d'intervenir dans la trajectoire d'ajustement budgétaire structurel, tout en veillant à la viabilité à long terme des finances publiques. » ; Point 8 des conclusions du Conseil du 8 mai 2002

La seconde évolution notable du Pacte fut celle de mars 2005, en vue de « renforcer la gouvernance économique et clarifier la mise en œuvre du Pacte », à la fois sur le volet préventif (programmes de stabilité) et sur le volet correctif (procédure pour déficit excessif) du fait de l'impossibilité de mettre en œuvre les sanctions prévues.

Les objectifs budgétaires de moyen terme sont désormais différenciés selon les Etats membres pour tenir compte du niveau d'endettement et de la croissance de chacun; la trajectoire d'ajustement doit être symétrique sur l'ensemble du cycle, par le biais d'une discipline budgétaire renforcée en période de reprise économique ; l'évaluation du rythme de résorption des déficits tient maintenant compte des réformes structurelles éventuellement entreprises.

Ces modifications engagées avant même la crise de 2008 illustrent la nécessité de souplesse qu'implique une appréciation portée sur la situation économique d'un Etat.

P2 Des sanctions inopérantes et un système revu en 2005

Le système mis en place au sein de l'Union économique et monétaire en 1997 a montré rapidement ses faiblesses. En effet, les règles imposées aux Etats membres de la zone euro ont eu bien du mal à être respectées, du fait du rôle prépondérant du Conseil dans la mise en œuvre des sanctions. Cela est logique dans la mesure où les disciplines imposées par le PSC ont pour fondement le refus allemand d'une union de transferts, mais comportent malgré tout une idée de coordination économique dans la mesure où un déficit proche de zéro donne des marges de manœuvre aux gouvernements pour réagir aux chocs.

Selon Marco Buti et André Sapir²¹¹, un ralentissement de la croissance d'un point de pourcentage creuse le déficit public de 0,5 % du PIB dans un Etat-membre tel que l'Allemagne ou la France, par le jeu

²¹¹Buti Marco et André Sapir (eds.) (1998): *Economic Policy in EMU*, Clarendon Press-Oxford. (la documentation française)

des stabilisateurs automatiques. En partant d'un solde équilibré, il serait donc possible de faire face à un ralentissement de la croissance de six points de pourcentage avant de buter sur la contrainte des 3%.

Les deux principaux pays de la Zone Euro, la France et l'Allemagne, ne sont pas parvenus à utiliser les années de forte croissance de 1999-2000 pour ramener leur déficit structurel au voisinage de l'équilibre, de sorte que le ralentissement de 2001-2002 les a placés face à un dilemme : enfreindre le PSC, ou s'abstenir de soutenir l'activité.

Cette situation a conduit à l'abandon du système de sanctions mis en place par le PSC, sous la pression franco-allemande et l'affaiblissement de la Commission européenne²¹².

En novembre 2003, la France et l'Allemagne se trouvaient au-dessus de la barre des 3% du PIB. La Commission européenne voulait soumettre les deux États à la procédure des déficits excessifs et leur imposer ses exigences pour améliorer la situation en 2004 et 2005 ; faute de quoi, des sanctions financières leur seraient infligées. Mais ces recommandations, équivalaient à une forme, sinon de mise sous tutelle²¹³, d'exigences conduisant inéluctablement à une récession

²¹²« Tous les acteurs de la gouvernance européenne portent une part de responsabilité, directe ou indirecte. Il faut reconnaître que la chute de la Commission Santer en 1999 a marqué le début d'un affaiblissement politique durable de la Commission européenne. C'est ce qui explique en partie les raisons pour lesquelles les Etats membres n'ont pas été incités à conduire une politique budgétaire vertueuse en haut de cycle, lorsque la croissance économique était forte. Après un bon départ, un mouvement de relâche budgétaire s'est donc produit au début des années 2000, après la qualification, parfois acquise de haute lutte, pour la monnaie unique », 12/03/2012, Jean Arthuis sénateur, rapport au Gouvernement, la documentation française.

²¹³La Commission européenne a recommandé mardi à la France de prendre des mesures supplémentaires pour réduire son déficit en 2004, sans lui imposer de sanctions financières pour ses violations répétées du pacte de stabilité. [...] Alors que le ministre des Finances Francis Mer s'est engagé dans le cadre du budget 2004 sur une réduction de 0,7 point du déficit structurel, Pedro Solbes a exigé une diminution d'un point de PIB, soit 16 milliards d'euros. Un tel effort permettrait de jeter des bases crédibles pour la réduction du déficit à moins de 3% du PIB en 2005, écrit le commissaire européen dans sa recommandation. [...] Les recommandations européennes seront présentées le 4

économique et, de ce fait, difficilement acceptable par le pouvoir politique. Aussi, ces propositions ne purent-elles pas recueillir une majorité au Conseil des ministres. Celui-ci adopta, le 25 novembre 2003, des recommandations inspirées de celles de la Commission, mais avec des objectifs d'assainissement budgétaire pour 2004 moins rigoureux, et surtout hors du cadre de la procédure concernant les déficits excessifs. À l'application automatique des articles du Pacte de stabilité se substituait donc une lecture plus politique de ce dernier.

Cette position du Conseil a alors donné le sentiment que la logique de coordination budgétaire européenne était dépourvue de sanctions ou, pour le moins, que les sanctions ne sont pas applicables aux grands Etats. Ce sentiment que les règles ne s'appliquent pas de la même façon selon la taille des Etats demeure un objet de ressentiment très prégnant à Bruxelles, dans la mesure où seules l'Irlande, l'Autriche et la Hongrie ont vu des procédures de sanction réellement engagées contre eux.²¹⁴

La suspension des sanctions, décidée par le Conseil, a été annulée le 13 juillet 2004 par la Cour de justice des Communautés européennes²¹⁵. Mais, elle ne conforte qu'en apparence la position de la Commission, car la Cour reconnaît que l'absence de majorité au Conseil ne permettait pas l'adoption des recommandations de la Commission, et que « le Conseil dispose d'un pouvoir d'appréciation » dans la mise en œuvre du Pacte, mais elle estime que ce dernier ne pouvait pas pour autant modifier [les recommandations] sans une nouvelle impulsion de la Commission, qui dispose d'un droit d'initiative dans le cadre de la procédure pour déficit excessif ».

novembre aux ministres des Finances de la zone euro. Pedro Solbes demande à la France de lui soumettre avant le 15 décembre 2003, un rapport sur les décisions prises pour se conformer à ses recommandations. (AP). [...]Le nouvel observateur, 21 octobre 2003

²¹⁴CF. *supra*, les états sous assistance ne sont pas concernés par les règles évoquées

²¹⁵CJCE, 13 juillet 2004, Commission contre Conseil, aff.C-27/04.

L'arrêt de la Cour ménage le monopole d'initiative de la Commission européenne²¹⁶ et estime que si le Conseil peut modifier les recommandations de la Commission européenne, il doit respecter les exigences des traités et du règlement 1467/97(2), en matière de déficit.

Nous ne sommes donc pas en présence d'une compétence liée du Conseil, ni d'une automaticité des sanctions prévues par les Traités. Pour la Cour, la suspension de la procédure de déficit excessif n'est justifiée par aucune des hypothèses prévues par le règlement 1467/97, qui requièrent que l'Etat en cause prenne des mesures en réponse aux recommandations qui lui ont été adressées. Certes, le Conseil avait le droit de ne pas poursuivre la procédure, puisqu'il lui était impossible de réunir la majorité qualifiée nécessaire pour cela. Mais, il n'avait pas le droit, comme il le fait ensuite dans ses conclusions, de fixer de nouvelles règles du jeu, en considérant que les engagements de la France et de l'Allemagne de rétablir leurs finances étaient suffisants pour justifier le gel de la procédure, sans tenir compte des prescriptions contenues dans les recommandations qui leur avaient déjà été adressées.

Dans sa communication du 14 décembre 2004²¹⁷, la Commission européenne retient une interprétation plus pragmatique de l'arrêt de la

²¹⁶Le Conseil n'a pas respecté les règles de procédure. Une fois une recommandation adoptée par le Conseil, celui-ci ne peut revenir dessus sans proposition préalable de la Commission. Or les conclusions adoptées le 23/11/2003 ont modifié les recommandations précédentes sans que la Commission ait eu son mot à dire. Le droit d'initiative de cette dernière a donc été violé.

²¹⁷« La Commission doit évaluer si les actions prises par chacun des deux Etats membres sont compatibles avec une correction du déficit excessif en 2005. » Dans l'affirmative, la Commission devrait conclure que le Conseil ne doit pas franchir à ce point d'étape supplémentaire dans la procédure de déficit excessif afin de solliciter de nouvelles actions de la part de l'Etat membre concerné.

« Dans le cas contraire, la Commission devrait conclure que le Conseil doit reprendre la procédure de déficit excessif et mettre en œuvre la surveillance budgétaire de l'Etat membre concerné afin de solliciter l'action correctrice nécessaire.

« La Commission remarque que le Conseil lui-même, dans ses conclusions du 25 novembre 2003, a indiqué qu'il était prêt à prendre une décision au titre de l'article 104 (9), sur la base d'une recommandation de la Commission, si l'évaluation de la situation indiquait un échec à satisfaire l'échéance de 2005 ».

Cour de Justice. Elle estime que la procédure en cours est toujours au stade de la recommandation adoptée par le Conseil le 3 juin 2003, en application de l'article 104, paragraphe 7. Cependant, elle a décidé de l'interpréter comme exigeant la fin de la situation de déficit excessif en 2005, et non en 2004, conformément aux « conclusions » du 25 novembre 2003, pourtant annulées par la Cour de Justice.

Ainsi, s'il apparaissait que la France ne devait pas mettre fin à son déficit excessif en 2005, elle serait toujours passible d'une mise en demeure de la part du Conseil, au titre de l'article 104 paragraphe 9.

Cette interprétation « bienveillante » de la Commission européenne a permis à chaque partie de sauver la face et a préparé la réforme intervenue en mars 2005.

A la demande des Etats, la Commission européenne a présenté en 2004 ses propositions concernant un renforcement des règles du Pacte de stabilité et de croissance.

La réforme adoptée en 2005, suite au Conseil européen des 22 et 23 mars, va, sous l'impulsion de la France et de l'Allemagne, dans le sens d'un assouplissement des règles²¹⁸. En effet, si les seuils de déficits et d'endettement publics restent fixés respectivement à hauteur de 3% et de 60% du PIB, la réforme prévoit qu'une procédure de déficit excessif

Source : Commission européenne, communication du 14 décembre 2004

²¹⁸Dans son ouvrage intitulé *Aus Sorge um Europa* (Par souci de l'Europe) « Helmut Kohl souligne l'importance du leadership commun de la France et de l'Allemagne dans le processus d'intégration européenne. Il n'est donc pas surprenant qu'il emploie des mots durs pour décrire la façon dont les deux pays ont, selon lui, trahi le projet européen. Il qualifie leurs transgressions du pacte de stabilité et de croissance au début des années 2000 et leur refus d'accepter des sanctions de « honte » et de « violation du droit et d'abus de confiance (...) qui ont été une invitation à emprunter excessivement » (p. 59 et suivantes). Selon lui, la mauvaise politique budgétaire, encouragée par le comportement des deux pays qui étaient censés servir de modèles, a contribué de manière décisive à la crise actuelle. » Critique de Jörg Haas *Jacques Delors Institut – Berlin, 11 décembre 2014*

ne pourra viser un Etat traversant une période de croissance négative, ou une période prolongée de croissance ralentie. Auparavant, seuls pouvaient être épargnés les Etats frappés par une récession entraînant une perte d'au moins 2 points de PIB, situation que ne s'était alors jamais présentée.

Cette réforme prévoit, en outre, que si un Etat membre atteint un ou plusieurs des seuils imposés par le Pacte, il peut demander la prise en compte de « facteurs pertinents » afin d'échapper à la mise en œuvre d'une procédure de déficit excessif à son encontre. Il peut s'agir notamment de réformes structurelles (réforme des systèmes de retraites ou de sécurité sociale, par exemple), ou de politiques d'assainissement budgétaire (réduction des niveaux d'endettement, accumulation de réserves budgétaires en période de conjoncture économique favorable, etc.).

L'accord obtenu au Conseil prévoit encore, entre autres, que les Etats ont désormais deux ans, et plus seulement un, pour réduire leur déficit s'il est jugé excessif, le délai pouvant être prolongé en cas « d'événement économique inattendu ayant des conséquences graves pour le budget survenant pendant la procédure ».

La décision du Conseil intègre des avancées plus positives, avec un renforcement du rôle de l'Office européen des statistiques, Eurostat, en augmentant ses ressources, ses pouvoirs, son indépendance et sa responsabilité. De plus elle prévoit une plus grande implication des parlements nationaux dans la définition des programmes de convergence et de stabilité.

Cette réforme du Pacte a été cependant vivement critiquée en 2005, notamment par la Banque centrale européenne, qui veut s'assurer que les modifications de la « partie corrective » du pacte (procédure pour déficit excessif) ne nuisent pas à la crédibilité du cadre budgétaire européen et la bonne tenue des finances publiques européennes dans les pays de la zone euro. Elle demande aux Etats membres, à la

Commission et au Conseil, de mettre en œuvre la nouvelle version du pacte de façon rigoureuse. Cette réforme reste cependant un acte politique, le Conseil n'ayant pas la capacité de modifier un règlement européen. Le pacte dans sa version initiale reste donc en vigueur.

Par contre, la communication du 3 septembre 2004²¹⁹ de la Commission européenne qui a préparé cette réforme ouvrait deux pistes intéressantes :

- Impliquer les parlements nationaux, ce qui a le mérite de s'appuyer sur la souveraineté nationale, de respecter les institutions démocratiques existantes, et de substituer un engagement national à une contrainte externe. Un engagement du parlement en début de législature a valeur de contrat avec les électeurs et légitimise le Pacte ainsi que les observations que la Commission pourrait être amenée à formuler en cours de route.
- chaque gouvernement s'engagerait sur un objectif de dette à moyen terme lors de la mise en place d'une nouvelle législature. Cette définition du moyen terme, qui varie d'un pays à l'autre, présente deux avantages. Premièrement, du point de vue économique, elle correspond relativement bien à la durée moyenne des cycles conjoncturels. Deuxièmement, du point de vue politique, elle engage un gouvernement sur la durée de son mandat, évitant ainsi le rejet par un gouvernement

²¹⁹Communication du 3 septembre 2004 de la Commission européenne (COM (2004) 581) : «There is a case for better translating the European commitments into the national level. The Treaty duly recognises the importance of national budgetary institutions and procedures in delivering sound budgetary policies when it calls on Member States to 'ensure that national procedures in the budgetary area enable them to meet their obligations'². Budgetary institutions should appropriately reflect country-specific constitutional and institutional set up. » « In this context, the role played in some Member States by national counterparts for the monitoring function fulfilled by the Commission at EU level appears relevant. Following existing successful examples of national bodies as independent institutes which conduct surveillance of national budgetary and economic policies, and publicly provide views on their implementation, Member States should consider how such institutions could fit into the national institutional set up. In addition, ***a closer involvement of national parliaments in the coordination process could help to bolster accountability at the Member State level and thus increase the effectiveness of peer pressure.*** »

des engagements pris par son prédécesseur ainsi que la pratique de « charger » un gouvernement successeur ;

L'idée de mettre en place dans chaque pays des organismes indépendants chargés d'exercer un rôle de surveillance a le mérite de permettre que les débats budgétaires nationaux s'établissent sur des bases incontestables. Cette réforme verra d'ailleurs le jour avec les mesures consécutives à la crise de 2008.

Les conclusions du Conseil du 25 novembre 2003

(Rapport d'information n° 277 (2004-2005) de M. Philippe MARINI, fait au nom de la commission des finances, du Sénat, déposé le 31 mars 2005)

Le rejet des recommandations de la Commission européenne

Lors de cette réunion, la Commission européenne a présenté **quatre** recommandations de décision, relatives à la **France** et à **l'Allemagne** :

- deux, tendant à **rendre publiques** les recommandations faites lors de la constatation de leur situation de déficit excessif, le 3 juin 2003 (comme le permet le paragraphe 8 de l'article 104 du traité instituant la Communauté européenne) ;
- deux, tendant à **mettre en demeure** ces deux Etats de réduire leur déficit public, selon un certain rythme (comme le permet le paragraphe 9 de l'article 104 précité).

Aucune de ces recommandations n'a été adoptée, faute de majorité qualifiée. Les pays ayant voté pour sont :

- dans le premier cas, la Belgique, le Danemark, la Grèce, l'Espagne, les Pays-Bas, l'Autriche, la Finlande et la Suède ;
- dans le second cas (seuls pouvant alors voter les pays ayant adopté l'euro), la Belgique, la Grèce, l'Espagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Finlande.

L'adoption de « conclusions »

En revanche, selon les mêmes règles de vote que pour l'adoption d'une mise en demeure, c'est-à-dire à la **majorité qualifiée des douze Etats membres de la zone euro**, le Conseil a adopté des **conclusions** relatives à la France et à l'Allemagne, **suspendant** les procédures de déficit excessif à l'encontre de ces deux Etats.

Les Etats ayant voté pour ces conclusions sont la Belgique, l'Allemagne, la Grèce, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg et le Portugal (la France et l'Allemagne n'ayant pas voté dans le cas des conclusions les concernant).

Les Etats **ayant voté contre** sont **l'Espagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Finlande**.

P3 L'exigence d'automaticité des sanctions

L'exigence d'automaticité des sanctions a été très fortement soutenue par l'Allemagne et la Commission européenne, dont le TSCG renforce considérablement les prérogatives. En effet il ne sera plus possible, comme en 2003, à des Etats de s'entendre au sein du Conseil, pour échapper aux sanctions demandées par la Commission européenne ;

L'article 7 du TSCG inverse les règles de majorité au sein du Conseil, dorénavant, ce n'est plus la Commission européenne qui doit réunir une majorité de suffrage mais, l'Etat mis en cause qui devra réunir une majorité qualifiée pour éviter que ne soit engagée une procédure à son encontre. Cette règle est destinée à, éviter qu'une simple minorité de blocage écarte l'application des procédures (cas de la France et de l'Allemagne en 2003).

Cet article qui a fait l'objet de peu de débats dans les Assemblées parlementaires françaises²²⁰ est plus important qu'il n'y paraît : en rendant dans les faits impossible la remise en cause des décisions proposées par la Commission européenne, il opère un transfert de compétence de fait, du Conseil vers la Commission européenne, en imposant aux Etats d'appuyer les propositions de la Commission européenne. Cette formulation d'encadrement de la liberté de vote des Etats au sein du Conseil est assez curieuse, mais elle renforce une Commission européenne qui a²²¹ une conception tutélaire de son rôle,

²²⁰TSCG, ARTICLE 7 « Dans le respect total des exigences procédurales établies par les traités sur lesquels l'Union européenne est fondée, les parties contractantes dont la monnaie est l'euro s'engagent à appuyer les propositions ou recommandations soumises par la Commission européenne lorsque celle-ci estime qu'un État membre de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro ne respecte pas le critère du déficit dans le cadre d'une procédure concernant les déficits excessifs. Cette obligation ne s'applique pas lorsqu'il est établi que, parmi les parties contractantes dont la monnaie est l'euro, une majorité qualifiée, calculée par analogie avec les dispositions pertinentes des traités sur lesquels l'Union européenne est fondée sans tenir compte de la position de la partie contractante concernée, est opposée à la décision proposée ou recommandée. »

²²¹ cf. chapitre suivant

marquée par le juridisme. Cette situation risque de conduire les Etats à développer vis à vis de cette institution des rapports de force, plus que de coopération, ce qui nous semble très inquiétant pour l'avenir de l'Union européenne

Section III L'Eurogroupe ou la « pression des pairs »

L'Eurogroupe joue un rôle essentiel, notamment dans la coordination des politiques budgétaires. Créé au Conseil européen d'Amsterdam (juin 1997), son rôle est décrit dans les conclusions du Conseil européen de Luxembourg, des 12 et 13 décembre 1997 : « (...) Les Ministres des États participant à la zone euro peuvent se réunir entre eux de façon informelle pour discuter de questions liées aux responsabilités spécifiques qu'ils partagent en matière de monnaie unique. La Commission, ainsi que, le cas échéant, la Banque Centrale Européenne, sont invitées à participer aux réunions. Chaque fois que des questions d'intérêt commun sont concernées, elles sont discutées par les Ministres de tous les États membres. (...) »²²². Il résulte d'un besoin de discussion spécifique, lié au fait qu'un certain nombre de questions ne concernaient que les membres de la zone euro et n'avaient donc pas à être discutées dans le cadre plus large du Conseil.

Il constitue une institution singulière, et peut être, le premier signe institutionnel d'une Union européenne constituée de plusieurs cercles comportant des niveaux d'intégration différents.

Dans la gouvernance de l'Union européenne l'Eurogroupe, dont les prérogatives se sont étoffées, inquiète certains Etats, non membres de la zone Euro, qui craignent régulièrement l'apparition d'un « directoire » dont ils se sentiraient exclus, bien que l'objet de l'Eurogroupe soit limité : il s'agit de favoriser la concertation entre les États membres en matière de conjoncture économique, ainsi que le dialogue avec la BCE et la préparation des positions de la zone euro sur la scène extérieure. En

²²²Elles ont été élargies depuis la présidence française (Conseil européen de Nice) à l'emploi et aux questions structurelles.

conséquence, l'Eurogroupe n'est pas une instance de décision. Dans tous les cas où une décision doit être prise, c'est le Conseil ECOFIN qui s'en charge, selon les procédures fixées par le traité, même si, parmi ces procédures, figure l'absence de droit de vote pour les pays n'ayant pas adopté l'euro (lorsque le Conseil examine les dossiers relatifs à l'euro) qui ne disposent que d'une voix consultative et non délibérative.

Jusqu'en 2005, l'Eurogroupe était présidé par le ministre des finances dont l'Etat membre présidait l'Union Européenne (UE). Lorsque l'Etat membre présidant l'UE ne faisait pas partie de la zone euro, la Présidence de cette instance était assurée par le représentant de l'Etat membre assurant la Présidence suivante du Conseil européen.

Le traité constitutionnel de 2005, qui n'a pas vu le jour, devait renforcer l'Eurogroupe en le dotant d'une présidence stable élue pour 2 ans et demi, parmi les ressortissants d'un pays membre de la zone euro. Cette disposition aurait pu être retardée de quelques années du fait du rejet de la constitution européenne mais, au Conseil ECOFIN informel de Scheveningen du 11 septembre 2004, les ministres des finances ont décidé d'introduire ces dispositions sans attendre la ratification du Traité constitutionnel, ce qui explique que M. Jean-Claude Juncker, Premier ministre et Ministre des finances du Luxembourg, ait été choisi comme premier président de l'Eurogroupe, pour une période de 2 ans, du 1 janvier 2005 jusqu'au 31 décembre 2006 et constamment renouvelé jusqu'en 2012.

Il convient de relever l'analyse faite par le Professeur Charles Wyplosz, à propos de la réforme du pacte de stabilité et de croissance proposée par la Commission européenne en 2004 ; il considère que la Commission européenne « fait fausse route en continuant à mettre l'accent sur la pression par les pairs. Cette pression n'a jamais fonctionné, comme le montre l'expérience du Pacte – même si cette pression a peut-être modéré les déficits, bloquant malencontreusement des politiques anticycliques – ou l'échec annoncé de la stratégie de Lisbonne. En évoquant la pratique du « *naming, shaming, blaming* », la Commission maintient une approche qui est incompatible avec la

souveraineté nationale en matière budgétaire, par ailleurs explicitement reconnue dans la communication. » ²²³

Si nous nous reportons au témoignage de François Baroin²²⁴, et aux déclarations publiques des ministres français de l'économie il ne semble pas que les ministres tiennent pour quantité négligeable l'avis de leurs pairs, au contraire ils n'hésitent pas à l'invoquer pour résister aux pressions des ministres dépensiers, mais il est clair également que l'efficacité de « la pression par les pairs » est aussi conditionnée par le poids politique du Ministre, c'est sans doute à ce niveau que se situe la principale limite à ce procédé.

La pression par les pairs préserve la souveraineté formelle des Etats mais, elle présente l'inconvénient de dépendre beaucoup du poids politique des membres qui composent l'Eurogroupe. En effet le poids politique d'un ministre de l'économie, surtout lorsque des coalitions sont au pouvoir, n'est pas toujours suffisant pour permettre que les intentions affichées par l'Eurogroupe soient suivies d'effet, ce qui explique que des mécanismes informels aient largement prévalu.

²²³ Conseil d'analyse économique, article du Pr. Charles Wyplosz, les propositions de la Commission européenne concernant le pacte de stabilité et de croissance, in Réformer le pacte de stabilité et de croissance, 2004 la documentation française, p. 39

²²⁴ Journal de crise, JC Lattès, p.143

Chronologie des tentatives de sanctions pour la violation des règles du Pacte de stabilité et de croissance (1999-2008)

1^{er} janvier 1999 : Après la qualification de 11 pays pour l'euro, le PSC entre officiellement en vigueur.

12 février 2001 ; Le Conseil Ecofin (économie-finances) de l'Union européenne adresse une recommandation au gouvernement *irlandais* afin qu'il réduise son taux d'inflation.

Printemps-été 2002 : *L'Allemagne* n'échappe qu'in extremis à un avertissement préventif préparé par la Commission. 24 septembre 2002. La Commission reporte de 2004 à 2006 la date convenue pour que tous les États présentent des « budgets proches de l'équilibre ».

Octobre 2002 : Parmi les quatre pays en difficulté de l'UEM - l'Allemagne, la France, l'Italie et le Portugal - *seule la France refuse d'accepter sans réserves, ni conditions particulières de réduire son déficit structurel d'au moins 0,5 % par an à partir de 2003.*

5 novembre 2002 Le Conseil Ecofin lance la *procédure de déficit excessif contre le Portugal* (année concernée : 2001 avec un déficit nominal de 4,1 %, ramené en 2002 à 2,0 %).

19 novembre 2002 La Commission européenne lance *contre la France la procédure disciplinaire « d'alerte précoce »* et *contre l'Allemagne la « procédure de déficit excessif »* et saisit l'Ecofin.

27 novembre 2002 La Commission européenne avance plusieurs propositions pour améliorer l'interprétation du Pacte (par exemple isoler l'impact de la conjoncture économique sur la position budgétaire), ainsi que son application (notamment par la réaffirmation de l'engagement politique à appliquer le Pacte).

21 janvier 2003 : Le Conseil Ecofin décide d'engager - sur la base de l'article 104 du traité de l'UE - une *« procédure de déficit excessif » à l'encontre de l'Allemagne*. Le déficit budgétaire allemand a en effet dépassé en 2002 le plafond autorisé de 3 %. Le Conseil lance *contre la France la procédure d'« alerte précoce »*.

7 Mars 2003 : Le Conseil Ecofin approuve les propositions faites par la Commission en novembre 2002. Les ministres des Finances amendent ainsi le PSC. Désormais, l'objectif d'un solde budgétaire « proche de l'équilibre ou excédentaire » doit s'apprécier sur l'ensemble du cycle d'activité et le rythme d'assainissement des finances publiques est mesuré à l'aide du solde structurel.

3 avril 2003 : La Commission européenne adopte un rapport sur la situation des finances publiques en France. Cet examen constitue la première étape de la procédure concernant les déficits excessifs (PDE) prévue à l'article 104, paragraphe 3, du traité. La Commission entame la procédure à l'égard de la France à la suite de la première notification, par Eurostat, des données relatives au déficit et à la dette pour 2002 qui montrent que le déficit des administrations publiques a atteint 3,1 % du PIB, dépassant ainsi la valeur de référence de 3 % définie dans le traité.

3 juin 2003 : *Après le Portugal et l'Allemagne, la France est le troisième pays à faire l'objet d'une procédure de déficit excessif lancée par le Conseil Ecofin.* Juin-juillet 2003 : Afin de relancer l'économie, le gouvernement allemand prévoit d'anticiper son plan de réduction d'impôt et de le financer par une augmentation de la dette, une réduction des subventions et de nouvelles privatisations. La Commission européenne s'inquiète des conséquences pour les finances publiques allemandes, car le déficit budgétaire fédéral (hors Länder et communes) devrait croître d'environ 5 milliards d'euros à près de 29 milliards d'euros en 2004. Par ailleurs, concernant la France et l'Allemagne, la Commission estime que les baisses proposées du déficit structurel de respectivement 0,5 et 1,5 % seront insuffisantes pour respecter en 2004 le critère des 3 %.

14 juillet 2003 : Le président français, Jacques Chirac, se déclare favorable à un assouplissement des règles du PSC, justifié selon lui par un contexte de croissance très ralenti qui assèche les recettes fiscales.

15-16 juillet 2003 : Le débat sur l'assouplissement du PSC s'intensifie. Le chancelier allemand, Gerhard Schröder, soutient le président français en soulignant que le PSC n'est pas seulement un Pacte de stabilité, mais aussi un Pacte de croissance. Le commissaire européen au Commerce plaide pour que le texte soit modernisé. L'Eurogroupe, qui regroupe les ministres des Finances de la zone euro, souligne, par contre, que le Pacte est suffisamment flexible dans son état actuel. Par ailleurs, les partisans de l'orthodoxie budgétaire - Espagne, Finlande et Pays-Bas - demandent à la Commission de prendre des sanctions contre les pays qui dépasseraient, pour la troisième année consécutive, la barre des 3 % de déficit.

18 août 2003 : La Commission menace l'Allemagne d'une nouvelle recommandation, si le pays dépasse l'an prochain le plafond de 3 % de déficit. Cette recommandation viserait à mettre l'Allemagne en demeure d'assainir rapidement ses finances publiques.

1^{er} septembre : La France notifie à la Commission européenne le besoin de financement de ses administrations publiques pour 2003 et précise que la prévision du déficit public pour 2003 s'établit à 4,0 %.

24 septembre 2003 : Pour 2004, la France annonce pour l'ensemble des administrations publiques un déficit de 55,5 milliards d'euros, soit 3,6 % du PIB (après de 4 % en 2003). Le budget français dépasse ainsi le seuil de 3 % pour la troisième année consécutive.

4 novembre 2003 : Les ministres européens des Finances accordent un répit de trois semaines à la France. En échange, cette dernière s'engage à réduire davantage que prévu son déficit public en 2004.

25 novembre 2003 : *L'Ecofin, repousse les recommandations contraignantes de la Commission européenne visant à ramener le déficit public de l'Allemagne et de la France au-dessous de 3 % en 2005.* Ainsi, contre l'avis de quatre pays - l'Autriche, l'Espagne, la Finlande et les Pays-Bas - les deux plus grands pays de l'UE échappent au mécanisme de sanctions prévu dans le PSC. La Commission et la BCE s'inquiètent de cette décision. Paris et Berlin s'engagent néanmoins, par de simples déclarations, à mettre leur déficit en conformité avec le PSC fin 2005. Concrètement, la France s'engage à réduire son déficit structurel de 0,77 % en 2004 et de 0,6 % en 2005 contre respectivement 0,6 % et 0,5 % pour l'Allemagne.

13 juillet 2004 : La Cour de justice des Communautés européennes annule la décision prise en novembre 2003 par le Conseil Ecofin au profit de la France et de l'Allemagne. La Cour déclare irrecevable le recours quant à la demande de la Commission d'annuler la non-adoption par le Conseil des décisions de mise en demeure à l'égard de l'Allemagne et de la France. En revanche, la Cour annule les conclusions adoptées par le Conseil dans lesquelles il suspend les procédures de déficit excessif et modifie les recommandations adressées précédemment par lui à chacun de ces États membres pour la correction du déficit excessif.

22 mars 2005 : Les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne entérinent la réforme assouplissant le pacte de stabilité, qui a été adoptée le 20 mars par les ministres des finances des Vingt-Cinq. Cet accord met fin à un difficile débat entamé il y a trois ans. Les modifications du pacte prévoient d'accorder, dans certaines conditions, des circonstances atténuantes aux pays dont le déficit dépasse temporairement la barre des 3 % du PIB, tout en restant proche de cette valeur de référence. Le déficit d'un pays ne doit pas être déclaré « excessif » s'il consent un effort important en matière de recherche et de développement et de réformes structurelles. Parmi les facteurs que les pays peuvent désormais faire valoir, il est fait référence aux contributions à la « solidarité internationale et à la réalisation des buts de politique européenne », ce qui couvre l'aide au développement, comme le demandait la France mais pas explicitement la défense, ou les versements importants au budget européen et l'unification, comme le voulait l'Allemagne.

Source : La documentation française

Chapitre V

La démarche intergouvernementale et la démarche communautaire se sont étroitement imbriquées

Il est frappant de constater que l'ineffectivité des sanctions prévues par les textes s'est accompagnée de sévères revers pour les gouvernements en place, hors de tout cadre institutionnel. Il est tout aussi frappant de constater que les gouvernements ont de très grandes difficultés à relayer la volonté de l'Union européenne et, que la mise sous tutelle des Etats sous assistance financière s'est accompagnée de l'apparition d'un organe sui-generis, « la Troïka », ainsi que de dispositifs nouveaux, contraignants et dépourvus de « l'onction démocratique » des parlements.

Suite à la crise économique de 2008, et à l'exclusion de fait des marchés financiers de plusieurs Etats membres de la zone euro, les Etats ont mis en œuvre des mécanismes de soutien considérables qui ne relèvent que très partiellement de la méthode communautaire.²²⁵

PI La solidarité financière repose sur une action conjointe des Etats et de l'Union européenne

Pour soutenir les Etats membres de la zone euro, qui subissent la pression des marchés financiers, dans la foulée de l'octroi du premier plan d'assistance à la Grèce, la zone euro s'est dotée depuis mai 2010 de deux pare-feu, le « mécanisme européen de stabilité financière » (MESF) et le Fonds de stabilité financière (FSF), dont la capacité d'intervention combinée s'élève à 700 milliards d'euros²²⁶. Ces mécanismes peuvent être utilisés :

²²⁵JO Question Assemblée Nationale, Réponse publiée au JO le : 27/11/2012 page 6983

²²⁶Rapport Assemblée Nationale, Caresche Herbillon, N°2056 « D'abord, en mai 2010, les Etats ont dessiné un ambitieux dispositif d'aide européenne appuyé, d'une part, sur le

1. Pour financer des programmes d'assistance macroéconomique du même type que ceux octroyés à la Grèce, au Portugal et à l'Irlande,
2. Pour fournir des programmes de précaution,
3. Pour effectuer des achats sur le marché primaire de la dette, afin de soutenir les émissions d'un État, dans le cadre d'un prêt ou d'un programme de précaution,
4. Pour des interventions sur le marché secondaire pour apaiser les tensions et remédier aux dysfonctionnements de marché.
5. Ils peuvent enfin aider à financer des recapitalisations bancaires, via un prêt à l'Etat membre concerné, comme cela a été fait pour l'Espagne.

Toutefois ces aides ne sont pas dépourvues de contreparties : pour pérenniser ces instruments, qui expiraient le 30 juin 2013, les chefs d'Etat et de gouvernement ont décidé les 24 et 25 mars 2011, avec l'appui du Parlement européen²²⁷, et de la BCE²²⁸, de modifier l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne²²⁹,

« mécanisme européen de stabilité financière » (MESF), étendu à cette occasion, qui permet à la Commission européenne d'emprunter jusqu'à 60 milliards d'euros ensuite prêtés aux Etats demandeurs, et, d'autre part, sur un nouveau Fonds de stabilité financière (FSE). La capacité effective de prêt de ce dernier, qui s'appuie sur les garanties de tous Etats membres dont l'inégale qualité de signature impose de mobiliser des fonds complémentaires pour atteindre la notation maximale, a été portée à 440 milliards d'euros en mars dernier. Ces 500 milliards d'euros sont complétés par 250 milliards d'euros de prêts pouvant être sollicités auprès du FMI »

²²⁷Résolution du Parlement européen du 23 mars 2011 sur le projet de décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro (<http://www.europarl.europa.eu /sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011 0103+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>).

²²⁸Avis de la Banque centrale européenne du 17 mars 2011 sur un projet de décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro. In JOUE C 140 du 11.5.2011, pp. 8 et suivantes (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:140: 0008:0011:FR:PDF>)

²²⁹ Rapport assemblée Nationale, n° 4347 déposé le 14 février 2012 par M. Henri Plagnol sur le projet de loi *autorisant la ratification de la décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro*, compte rendu des débats 1^{ère} séance du mardi 21 février 2012

selon la procédure simplifiée²³⁰, afin de créer un mécanisme permanent de stabilité financière dont l'usage sera « ***subordonné à une stricte conditionnalité*** ». Cela signifie, en clair, ***qu'un Etat faisant appel à ce dispositif perd sa souveraineté***, et se voit contraint, pour obtenir le déblocage des fonds qu'il souhaite emprunter, de mettre en œuvre les réformes exigées par ses bailleurs, ***hors de tout contrôle démocratique ou parlementaire européen***.

Dans des démocraties qui se veulent exemplaires l'idée que des fonctionnaires internationaux, fussent-ils de qualité, imposent leur vision des réformes à entreprendre est profondément antinomique avec les principes démocratiques. L'expérience grecque en particulier nous paraît peu probante (cf. IIIème partie).

Il convient de relever que l'accent mis par l'Allemagne sur « l'aléa moral » a contraint les négociateurs à prévoir, « *une méthode adéquate et proportionnée d'implication du secteur privé* », afin que le coût des ajustements ne soit pas supporté par le seul secteur public.

L'urgence a d'abord commandé la mise en place rapide d'un premier « filet de sécurité », pour les Etats victimes de crise de la dette publique, qui ait un caractère durable. Aussi, les 28 et 29 juin 2012, les dirigeants européens ont-ils réaffirmé leur engagement d'utiliser les instruments existants du FESF et du MES de manière flexible, pour stabiliser les marchés de la dette des Etats membres, sous réserve qu'ils respectent

²³⁰L'article 48, paragraphe 6, du traité sur l'Union européenne (TUE), dispose que Les révisions du Traité imposent normalement la convocation d'une Convention réunissant des représentants des parlements nationaux, des chefs d'Etats ou de gouvernement des Etats membres, du Parlement européen et de la Commission et la ratification par les Etats membres. L'article 48 précité autorise le Parlement à donner mandat directement à une conférence intergouvernementale pour procéder à une « révision ordinaire » du traité, sous réserve que la révision porte sur une disposition figurant dans la partie III du TFUE (relative aux grandes politiques et actions de l'Union) et qu'elle n'accroisse pas les compétences attribuées à l'Union européenne. La révision requiert l'avis de la Commission, du Parlement européenne et, s'agissant d'une disposition propre aux Etats de la zone euro, de la BCE.

leurs engagements dans le cadre du semestre européen, de la procédure pour déficit public excessif, ou de la procédure pour déséquilibres macroéconomiques.

La référence au semestre européen est importante car elle signifie que les Etats peuvent bénéficier de cette aide en amont, avant de rentrer dans les procédures de déséquilibres macroéconomiques.

En effet, cette réforme a été rendue nécessaire car la base juridique ayant servi de fondement à l'Union européenne apparaissait relativement fragile, pour une aide étalée sur une longue durée²³¹ :

L'article 122, paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) énonce que : « Lorsqu'un État membre connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut accorder, sous certaines conditions, une assistance financière de l'Union à l'État membre concerné. Le président du Conseil informe le Parlement européen de la décision prise. ».

Le MESF a été mis en place sur ce fondement, par le règlement n° 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010, qui a autorisé l'Union européenne à lever des fonds pour les apporter aux États en difficulté,

²³¹La Commission européenne, le Parlement européen et la BCE ont tous trois rendu un avis positif sur la décision tendant à modifier l'article 136 du TFUE, respectivement, le 15 février 2011, le 23 mars 2011 et le 17 mars 2011. La résolution du Parlement européen souligne que le projet de décision du Conseil européen n'accroît pas les compétences de l'Union et peut, par conséquent, relever de la procédure de révision simplifiée du traité, mais aussi que cette décision ne peut réduire les compétences des institutions de l'Union dans les domaines de la politique économique et monétaire et de la politique monétaire des Etats membres dont la monnaie est l'euro, et qu'elle ne peut en aucun cas nuire à la bonne application de la législation de l'Union, et de l'acquis de l'Union. Cette interprétation va au-delà du texte mais a toute son importance. Son paragraphe 17 réaffirme que le recours à l'article 48, paragraphe 6, du traité sur l'Union européenne constitue une procédure exceptionnelle. (Rapport Plagnol précité)

(dans la limite du plafond du budget communautaire, soit une soixantaine de milliards d'euros).

La création du Fonds européen de stabilité financière (FESF), qui constitue la pierre angulaire du mécanisme temporaire de stabilisation financière, a été décidée lors de la réunion des ministres des finances européens du 9 mai 2010. Il s'agit d'un organisme intergouvernemental et non communautaire. Le FESF intervient en empruntant directement des fonds sur les marchés, pour un montant maximal de 440 milliards d'euros, pour ensuite octroyer des financements à un État en difficulté. Les émissions du FESF sont garanties par les États membres à hauteur de la quote-part de leur banque centrale dans le capital libéré de la BCE, augmenté de 20 %, en application du principe de « sur-garantie », permettant de compenser la non-participation d'un éventuel État bénéficiaire.

L'accord-cadre international créant le FESF a été signé le 7 juin 2010. Il s'agit d'un contrat qui relève du droit privé. Le fonds est une société anonyme de droit luxembourgeois²³², dont le capital est détenu par les États de la zone euro²³³.

Au total, en l'espace de deux ans entre 2010 et 2012, l'Union européenne et surtout les États membres ont réussi à dégager 45 milliards d'euros sur trois ans, dans le cadre du plan d'aide à l'Irlande,²³⁴ 52 milliards d'euros²³⁵ pour des prêts au Portugal et 80 milliards d'euros de prêts garantis pour trois ans par les États européens en mai 2010²³⁶ pour la Grèce .

L'Union européenne, malgré de fortes réticences allemandes, n'a pas appliqué le principe d'absence de solidarité prévu par l'article 125 du

²³²Établie le 7 juin 2010 et pleinement opérationnelle le 4 août 2010.

²³³A concurrence de leur quote-part dans le capital libéré de la Banque centrale européenne.

²³⁴Le 28 novembre 2010 sur 85 milliards d'euros d'aide internationale

²³⁵Sur 78 milliards d'euros

²³⁶sur 110 milliards d'aide internationale

TFUE ; si ce principe peut être affirmé, il peut difficilement être appliqué, car l'insolvabilité d'un Etat ne permettrait pas son maintien dans la zone euro.

En second lieu, l'aide européenne s'est accompagnée de conditions extrêmement rigoureuses, qui n'exonèrent pas ses bénéficiaires de leur responsabilité ; l'aléa moral exigé par l'Allemagne est bien présent et les populations des pays concernés ont subi l'impact de mesures d'austérité très rigoureuses et difficiles socialement.²³⁷

P2 Le coût de la solidarité et la tutelle de la Troïka

Menacée de faire faillite, la Grèce a bénéficié²³⁸ au total de 380 milliards d'euros d'aides²³⁹, dont 40 milliards de financements de la part de l'UE et 240 milliards d'euros provenant des états européens et du FMI. Les créanciers privés ont par ailleurs participé à hauteur de 100 milliards d'euros, acceptant d'effacer une partie de leur dette.²⁴⁰

Il n'est pas excessif de soutenir que la Grèce a été littéralement placée sous tutelle mais, du fait qu'une partie des financements qui lui ont été accordés ne sont pas venus de l'Union européenne, sa mise sous tutelle a été confiée à un organisme sui-generis, « la Troïka », associant également le FMI, et échappant à tout contrôle démocratique.

²³⁷En 2012 l'ajustement budgétaire atteignait ainsi environ 2,5 % du PIB en Irlande et au Portugal, et plus de 4 % en Grèce (Rapport Plagnol précité)

²³⁸ A la date de mai 2015

²³⁹Si nous incluons les abandons de créances

²⁴⁰« Les chiffres de l'aide à la Grèce sont impressionnants : on prête sans barguigner 130 milliards d'euros, à comparer au budget communautaire, qui s'élève à 140 milliards ! Le club des pingres refuse de voir le budget de l'Union augmenter d'ici 2020, mais Berlin garantit des prêts colossaux à un seul pays ! Cela devrait nous conduire à revoir le problème de la solidarité au sein de l'Union. Après la crise, nous ne pourrions plus porter le même regard sur le budget européen » Alain Lamassoure, Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale CR 242, 2012

En dehors de l'action de la Troïka, les pressions exercées par les gouvernements étrangers sur la Grèce ont été très dures. Le peu de place accordé aux procédures démocratiques peut être illustré par l'exemple suivant ²⁴¹: « *La scène à laquelle je viens d'assister est historique. J'y repense souvent. Nous sommes à Cannes, où se déroule le G20. Le Premier ministre grec, qui vient d'annoncer son intention de soumettre le plan d'aide à la Grèce à un référendum national, est convoqué pour s'expliquer. Il n'y a pas d'autres termes...La discussion dure près de deux heures, sans pause. Merkel est face à Papandréou. À la gauche de Merkel, Sarkozy, face à Obama. À la droite de la chancière, Schâuble. À la gauche de Sarkozy, Juppé. Et à la gauche de Juppé, moi-même. Le climat est lourd, pesant ; la tension est extrême. Commence alors un bras de fer entre Papandréou, assisté de son ministre des Finances. Sarkozy lance au Premier ministre grec : « On te le dit clairement, si tu fais ce référendum, il n'y aura pas de plan de sauvetage.»*

« *Papandréou fait mine de ne pas comprendre. Avec un regard d'acier, Merkel lui redit la même chose de façon très ferme. C'est une guerre psychologique. La tension monte alors d'un cran. Sarkozy lui répète nos conditions sur un ton d'ultimatum. Papandréou transpire, il résiste, essaie d'argumenter. L'affrontement est long, éprouvant. Pour tous. Angela Merkel continue à lui demander une réponse claire, cette fois la voix presque cassée d'émotion. Ce combat ne réjouit personne. Mais l'enjeu est colossal... Papandréou joue sa carrière... Il n'a pas d'autre choix que de se prononcer en faveur ou non de l'euro... J'assiste à sa mort politique en direct. Après deux heures d'affrontement, il rend les armes. »*

En refusant le référendum proposé par M. Papandréou, les dirigeants français et allemand ont obtenu le départ du Premier Ministre grec. Il est saisissant de constater l'absence de la Commission européenne de cette scène qui atteste l'idée que si la Commission européenne ne peut

²⁴¹Le ministre français de l'économie François Baroin a relaté son expérience dans un ouvrage intitulé « Jours de crises », Edition Lattès. Dans un chapitre intitulé « morts en directs, jeudi 3 novembre 2011 » il raconte cette scène

pas sanctionner les Etats, les grands Etats ont des moyens de pression considérable sur les petits. En effet, la crise de 2008 a montré l'insuffisance des moyens financiers de l'Union européenne. Dans le cas de l'aide à la Grèce l'essentiel des moyens est venu de la France et de l'Allemagne, ce sont donc les dirigeants de ces Etats et non ceux de l'Union européenne qui disposent des outils financiers et donc des moyens de pression proportionnés.

La Grèce n'est pas le seul pays à être passé sous les fourches caudines de la Troïka, le Portugal, Chypre ou l'Irlande ont eu à connaître le même sort, marqué par l'exigence de mesures socialement très dures et d'une rapidité de retour à l'équilibre qui a entraîné une récession considérable, dont il est légitime de se demander si elle n'a pas retardé l'assainissement des finances publiques²⁴².

P3 L'exemple Italien ou l'échec électoral du « gouvernement des experts »

Il est également intéressant de rappeler ce qu'indique François Baroin sur le départ de Silvio Berlusconi et son remplacement par Mario Monti.²⁴³

« Vient le tour de Berlusconi. Flanqué de son ministre Tremonti. Port altier, lifté, maquillé, Berlusconi arrive en Berlusconi. Tremonti est blafard. La discussion s'engage. Même ton général. Même tension dans la salle. L'Italie ploie sous une grande menace. Plus personne n'a confiance en Berlusconi. Les taux de financement du pays ne cessent de monter. Si l'Italie plonge, tout le monde plonge. L'Italie, c'est vraiment trop gros. C'est la huitième économie du monde. L'euro n'y résisterait pas. Berlusconi non plus ne semble pas vouloir comprendre ni admettre que le problème de l'Italie, c'est lui. Sans le dire aussi explicitement, le

²⁴²La chute de 25% du PIB de la Grèce entre 2009 et 2013 a mécaniquement dégradé tous les ratios, en particulier le rapport dette/PIB.

²⁴³Journal de crise, François Baroin, édition Lattès page 269

message est extrêmement clair - tous les protagonistes le laissent entendre.

« On obtient de Berlusconi que le FMI puisse effectuer une forme de contrôle sur les comptes publics. L'Italie est fière. Nous savions parfaitement qu'une fois de retour chez lui, Berlusconi ne pouvait pas tenir longtemps. »

« Papandréou, Berlusconi, deux chefs de gouvernement viennent de tomber. Nous sommes en temps de paix. Deux chefs de gouvernement viennent de tomber sous la pression internationale. »

Effectivement, sous la pression internationale, Mario Monti est nommé Président du Conseil le 13 novembre 2011 et obtient le plus vaste soutien jamais acquis lors d'un vote de confiance au Parlement italien.

Il présente le 16 novembre 2011 un Gouvernement entièrement constitué de techniciens et ne comportant aucun parlementaire. Ce gouvernement qui bénéficie d'une presse très favorable, et d'un fort soutien de l'UE, prend des mesures courageuses et impopulaires dépourvues de résultats en termes d'évolution de la dette et du déficit²⁴⁴ du fait de la contraction du PIB de 2,6% enregistrée en 2012, qui explique sans doute un score décevant de 10,54% aux élections législatives des 25 et 26 février 2013, après qu'il ait démissionné, le 21 décembre 2012.

²⁴⁴Malgré les mesures rigoureuses prises par le gouvernement la dette publique du pays reste en augmentation : fin 2012 elle correspond à 126 % du PIB, (contre 119 % du PIB en 2011)

la pression fiscale, augmenté de 50,5 % à 55,2 %⁵ Entre fin 2011 et fin 2012, le chômage en Italie a augmenté de 8,6 % à 11,1 % et Les dépenses de consommation des Italiens se sont réduites de 3,6 % (Eurostat).

P4 La lente agonie du pacte de responsabilité ²⁴⁵

« Le luxe de précautions et de sanctions déployé par les rédacteurs du pacte de stabilité de 1997 pour encadrer les trajectoires budgétaires nationales s'est dans le même temps révélé tout aussi incapable d'imposer un minimum de cohérence dans les politiques économiques et budgétaires nationales, alors même que l'absence de tout parachute dans les situations de crise rendait l'exacerbation des divergences entre les nations potentiellement dramatiques pour l'ensemble de la zone. »

« ...Trop exclusivement concentrés sur le seul respect du critère de déficit fixé par le pacte de stabilité – avec des résultats d'ailleurs décevants –, la Commission européenne et le Conseil ont échoué à alerter les pays victimes, en dépit des apparences de comptes... »

« Depuis son entrée dans l'euro, la Grèce a ainsi contrevenu chaque année au contrat fondateur pendant que l'Allemagne et l'Italie demeuraient sous déficit excessif pendant quatre années (de 2001 à 2005) et la France pendant trois ans (de 2002 à 2004) ».

A notre sens l'échec du pacte de responsabilité s'explique par plusieurs raisons :

- Une **conception trop exclusivement comptable des exigences qu'implique l'intégration à une zone monétaire unifiée**²⁴⁶, sur la base d'un critère de déficit

²⁴⁵Ce titre est emprunté au rapport n° 202 de la commission des affaires européennes de l'assemblée nationale du 25 septembre 2012 *sur* le projet de loi de ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'union économique et monétaire présenté par Christophe Caresche, député

²⁴⁶« Le « fétichisme » des « 3 % », indifférent à la position dans le cycle économique, qui seule permet de juger de la qualité d'une situation budgétaire, et aveugle aux critères pourtant fondamentaux que constituent le niveau d'endettement, tant public que privé et la nature des politiques structurelles menées, a rapidement démontré son inanité, enfermant Bruxelles dans une posture dogmatique érodant son autorité ». Rapport précité cf. n°194

(3%) qui n'est pas lié à des considérations économiques ou à l'analyse de la solvabilité d'un Etat.

- **L'ampleur même des sanctions et la lourdeur des procédures** prévues les ont rendues inopérantes, car il est difficilement concevable qu'un Etat confronté à de lourdes difficultés budgétaires ou économiques se voit infliger des amendes représentant des dixièmes de pourcentage de sa richesse nationale.

D'où l'idée de prévenir une crise de solvabilité d'un pays de la zone euro par la mise en œuvre d'un véritable droit d'ingérence dans le domaine budgétaire, auquel n'est soumise aucune collectivité décentralisée et qui bat en brèche le fait qu'au regard des traités l'Union européenne est présumée ne disposer que d'une compétence d'attribution.

Il est clair également que l'intervention de la Troïka marque l'échec de la gouvernance du pacte de stabilité et de croissance. Il ne s'agit pas d'un organisme doté de la personnalité morale mais d'une mission commune à la Commission européenne, à la BCE et au FMI, dont les membres rendent compte aux organismes qui les ont mandatés. Ils suggèrent des réformes, souvent douloureuses pour les populations, qui sont la contrepartie de l'octroi des prêts dont ont besoin les pays sous assistance, aujourd'hui au nombre de quatre la Grèce, le Portugal, l'Irlande et Chypre.

Dans un rapport du Parlement européen²⁴⁷, les eurodéputés soulignent que les mécanismes de sauvetage et la troïka revêtent un caractère ad hoc et déplorent l'absence d'une base juridique adéquate pour la création de la troïka au regard du droit primaire de l'Union, « situation qui a conduit à l'instauration de mécanismes intergouvernementaux tels que le Fonds européen de stabilité financière

²⁴⁷, Othmar Karas (PPE, AT) et Liem Hoang Ngoc (S&D, FR) rapport d'enquête sur le rôle et les activités de la troïka (BCE, Commission et FMI) dans les pays sous programme de la zone euro, février 2014.

(FESF) et, finalement, le mécanisme européen de stabilité (MES). Ils demandent que toute solution future repose sur le droit primaire de l'Union, ce qui pourrait conduire à la nécessité de modifier le traité. » Il est nécessaire de s'interroger sur la compatibilité avec les règles démocratiques en vigueur dans l'Union européenne de l'intervention, sans mandat approuvé par des parlementaires, d'un organisme qui a influencé, pour ne pas dire imposé à des Etats membres, de très rudes mesures.

Le nouveau Président de la Commission européenne M Jean Claude Juncker, conscient du problème, a déclaré dans son discours programme devant le parlement européen²⁴⁸ : « À moyen terme, je pense que nous avons intérêt à rééquilibrer la manière dont nous accordons notre soutien conditionnel à la stabilité aux pays de la zone euro en difficulté. À l'avenir, nous devrions être en mesure de remplacer la «troïka» par une structure plus légitimement démocratique et plus comptable de ses actes, basée autour des institutions européennes, avec un contrôle parlementaire renforcé, tant au niveau européen que national. Je propose aussi, à l'avenir, que tout nouveau programme de soutien et de réforme ne soit pas uniquement soumis à une évaluation de sa viabilité financière, mais aussi à une évaluation des incidences sociales. Il convient de débattre publiquement des conséquences sociales des réformes structurelles et de faire de la lutte contre la pauvreté une priorité. »

Le caractère totalement insatisfaisant des mécanismes ad hoc mis en place est donc aujourd'hui largement admis et la Commission européenne, investie en 2014, doit proposer des améliorations, en particulier en termes de gouvernance démocratique.

²⁴⁸15 juillet 2014, site de la Commission européenne

Résumé du Rapport de Mrs d'Othmar KARAS (PPE, AT) et de Liem HOANG NGOC (S&D, FR) sur le rapport d'enquête sur le rôle et les activités de la troïka (BCE, Commission et FMI) dans les pays sous programme de la zone euro

Le rapport s'interroge sur le double rôle joué par la Commission dans le cadre de la troïka, en tant qu'agent des États membres et institution de l'Union et déclare l'existence d'un conflit d'intérêts potentiel au sein de la Commission entre son rôle dans la troïka et sa responsabilité de gardienne des traités et de l'acquis communautaire. Il appelle également l'attention sur le conflit d'intérêts potentiel entre le rôle actuel de la BCE dans la troïka en tant que «conseiller technique» et son statut de créancier à l'égard des quatre États membres. De plus, il déplore que, en raison de ses statuts, le FMI ne puisse pas être entendu formellement par les parlements nationaux ou le Parlement européen. ..

Les députés regrettent que la troïka soit dépourvue, en raison de sa structure, des moyens d'assurer une légitimité démocratique à l'échelon de l'Union européenne...Il est donc demandé à l'Eurogroupe, au Conseil et au Conseil européen d'assumer l'entière responsabilité des activités de la troïka.

Propositions et recommandations :

1)Du court terme au moyen terme, le rapport demande : i) l'application de règles de procédure précises, transparentes et contraignantes aux relations entre les institutions membres de la troïka et à la répartition des fonctions et des responsabilités au sein de celle-ci ; ii) l'élaboration d'une stratégie de communication améliorée pour les programmes d'assistance financière actuels ou futurs....

Le rapport souligne également que la quête de la stabilité économique et financière dans les États membres et dans l'Union ne doit pas nuire à la stabilité sociale, au modèle social européen ni aux droits sociaux des citoyens de l'Union...

La Commission est invitée à ouvrir des négociations interinstitutionnelles avec le Parlement afin de définir une procédure commune destinée à informer la commission compétente du Parlement des conclusions tirées du suivi du programme d'ajustement macroéconomique ...

Avant la fin de 2015, la Commission devrait présenter une étude détaillée sur les conséquences économiques et sociales des programmes d'ajustement dans les quatre pays.

Le rapport demande également : i) une réévaluation du processus décisionnel de l'Eurogroupe afin que soit instaurée une responsabilité démocratique appropriée aux niveaux national et européen ; ii) l'intégration du MES dans le cadre juridique de l'Union pour qu'il devienne un mécanisme communautaire.

IIème Partie

Les outils de l'Union budgétaire, l'apparition d'un droit d'ingérence et des outils de la solidarité

« L'euro a été bâti sur un paradoxe, selon lequel on pouvait se dispenser du droit d'ingérence de tous dans les affaires de chacun et se contenter de critères de stabilité très souples, critères dont Français et Allemands se sont le moment venu affranchis. Outre qu'on a laissé l'ensemble des économies dériver, on n'a pas prévu de dispositif de solidarité budgétaire ou financière, les États n'ayant pas droit au « bail out » et la Banque centrale européenne ne disposant pas des attributions de prêteur en dernier recours. On a donc essayé de se donner une monnaie unique sans se donner les deux éléments essentiels du succès : que la politique économique soit l'affaire de tous et qu'il y ait solidarité entre les partenaires. »²⁴⁹

Cette intervention de Jean-Louis Bourlanges devant la Commission des affaires européennes de l'Assemblée Nationale illustre la correction qui a été apportée, depuis 2011, aux mécanismes à la base de la monnaie unique avec l'apparition d'un droit d'ingérence et l'institutionnalisation d'une solidarité des Etats, refusée au départ puis accordée sous la pression des événements, en particulier des marchés financiers.

²⁴⁹Commission des affaires européennes de l'Assemblée Nationale, Compte rendu N°171, 19 novembre 2014

Le droit d'ingérence s'est construit autour de trois étapes, l'extension du champ de la coordination des politiques économiques avec le semestre européen, l'extension des prérogatives des institutions européennes avec les « paquets de six » et « paquets de deux », qui vont à l'extrême limite de ce qui peut être autorisé par les traités, et enfin le TSCG qui organise ce droit d'ingérence de l'Union européenne dans les affaires intérieures des Etats.

Le processus s'est développé dès lors que le partage d'un bien commun -la monnaie unique- impliquait une solidarité de fait, et non de jure, mais aujourd'hui son existence, reconnue par les textes, demeure peu contrôlée par le regard démocratique des parlements.

Chapitre I

La légitimité d'un droit d'ingérence de l'Union européenne dans les compétences nationales

L'idée que la Communauté économique européenne ait pu contrôler de quelque manière que ce soit les budgets nationaux n'a bien évidemment pas effleuré les rédacteurs du traité de Rome de 1957, même les plus fédéralistes.

Le seul débat existant à l'époque, mais qui n'a toujours pas été tranché depuis, a été celui des ressources propres de la CEE, reposant à l'époque sur des droits de douane, son importance s'est beaucoup réduite, au fil des ans, avec la mise en œuvre des accords internationaux de libre échange (le GATT).

En effet, l'encadrement des compétences financières des Etats par une confédération devrait être exclu, au regard des principes, car, quels que soient les modèles retenus, état décentralisé ou état fédéral, les entités locales disposent toutes d'une autonomie budgétaire.^{250/251}

Dès la mise en place de la monnaie unique l'existence même d'un contrôle budgétaire sur les Etats a fait l'objet de critiques virulentes.

« Quant à ceux qui voudraient croire qu'une politique budgétaire autonome demeurerait possible, je les renvoie au texte du traité, qui prévoit le respect de normes budgétaires tellement contraignantes qu'elles

²⁵⁰D. Carassus, J.-J. Rigal, « les contrôles externes des finances locales en Europe et en Amérique du Nord : vers un modèle hybride », revue française de comptabilité, avril 1999, p.67

²⁵¹ Michel Bouvier, RFFP, n°107, juin 2009 ? La LOLF et les collectivités territoriales ? éditorial.

imposeront à un gouvernement confronté à une récession d'augmenter les taux d'imposition pour compenser la baisse des recettes fiscales et maintenir à tout prix le déficit budgétaire à moins de 3 p. 100 du PIB. »

« Enfin, et je souhaite insister sur ce point, la normalisation de la politique économique française implique à très court terme la révision à la baisse de notre système de protection sociale, qui va rapidement se révéler un obstacle rédhibitoire, tant pour l'harmonisation que pour la fameuse « convergence » des économies. »²⁵²

Section 1 La notion d'intérêt général européen appliquée aux finances publiques des Etats

« L'intérêt général a été regardé à bon droit comme la pierre angulaire de l'action publique, dont il détermine la finalité et fonde la légitimité...cette notion a été progressivement formulée... elle a donné naissance à deux conceptions divergentes de l'intérêt général ... L'une, d'inspiration utilitariste, ne voit dans l'intérêt commun que la somme des intérêts particuliers, laquelle se déduit spontanément de la recherche de leur utilité par les agents économiques. Cette approche, non seulement laisse peu de place à l'arbitrage de la puissance publique, mais traduit une méfiance de principe envers l'Etat. L'autre conception, d'essence volontariste, ne se satisfait pas d'une conjonction provisoire et aléatoire d'intérêts économiques, incapable à ses yeux de fonder durablement une société. L'intérêt général, qui exige le dépassement des intérêts particuliers, est d'abord, dans cette perspective, l'expression de la volonté générale, ce qui confère à l'Etat la mission de poursuivre des fins qui s'imposent à l'ensemble des individus, par-delà leurs intérêts particuliers. »²⁵³

Cette vision développée par le Conseil d'Etat imprègne le droit communautaire où les institutions considèrent qu'elles doivent défendre

²⁵²Intervention de Philippe Seguin, lors de l'autorisation de ratification du Traité de Maastricht, Assemblée Nationale 2^{ème} séance, 5 mai 1992

²⁵³Rapport public du Conseil d'Etat, 1999, réflexions sur l'intérêt général ; <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Rapports-Etudes/Reflexions-sur-l-interet-general-Rapport-public-1999>

une vision de l'intérêt général contre des Etats qui défendent leurs intérêts propres. Cela se traduit au premier chef dans les traités européens qui font de la Commission européenne la pierre angulaire de la défense de l'intérêt général communautaire.

L'Union européenne qui n'a qu'une compétence d'attribution, aux termes des traités, n'est fondée à intervenir dans l'élaboration des budgets nationaux que dans la mesure où il existe un intérêt général de l'Union européenne à garantir la stabilité de l'Euro ²⁵⁴.

L'intérêt général européen est d'abord le concept qui permet de légitimer les renoncements volontaires des Etats à des compétences qui relèvent de leur souveraineté au regard du droit international. Il est défini soit par les traités qui fixent des règles au nom d'un intérêt général communautaire (par exemple l'indépendance de la BCE, l'encadrement des déficits budgétaires...), ou par les institutions communautaires à travers leurs actes, sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne.

Les travaux de Jean-Paul Fitoussi insistent sur le « siège vide de la souveraineté » en Europe ²⁵⁵, nous pouvons intituler la stratégie de comblement de ce vide, dont la Commission européenne est le fer de lance, le « fédéralisme doctrinal ». Ce gouvernement par la doctrine est poussé à l'extrême par la Banque centrale européenne, pouvoir européen purement fédéral, dont la légitimité repose exclusivement sur la règle de droit puisqu'elle ne répond (au sens juridique du terme) de rien devant personne, contrairement à toutes les autres banques centrales du monde. » ²⁵⁶

Or, la définition de l'intérêt général est au cœur du débat théorique sur la construction européenne, qui au stade actuel, peut s'effectuer

²⁵⁴Voir thèse de Déborah Lassale, l'Europe de l'intérêt général, Université de Genève, 6 juillet 2011 (<http://archive-ouverte.unige.ch/unige:17586>)

²⁵⁵Fitoussi J-P. (1995), *Le débat interdit : monnaie, Europe, pauvreté*, Arléa. (2002),

²⁵⁶Eloi Laurent, L'intérêt général dans l'Union européenne, du fédéralisme doctrinal aux biens publics européens ? *site de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)*,

selon deux schémas : une intégration de type fédéral ou une confédération d'Etats souverains (Jacques Delors emploie le terme de fédération d'Etats nations).

P1 L'intérêt général justification d'une union budgétaire fédérale

La tradition française de l'intérêt général est marquée de l'empreinte de Jean Jacques Rousseau²⁵⁷, où l'intérêt général légitime le pouvoir. Il s'exprime selon Montesquieu par la voie du pouvoir législatif qui en est l'expression, il est mis en œuvre par le pouvoir exécutif et est garanti par le pouvoir judiciaire.

Ce schéma traditionnel idéal s'avère néanmoins mal adapté à la construction européenne, qui exprime autrement la notion d'intérêt général.

Si nous en restons à la situation actuelle nous nous trouvons dans une situation ambiguë où la règle de droit demeure confédérale, la souveraineté des parlements nationaux étant réaffirmée, mais avec une réalité qui s'appuie souvent plus sur des rapports de force que sur le droit²⁵⁸ et où nous ne savons plus qui définit l'intérêt général : les parlements nationaux, détenteurs de la souveraineté budgétaire et de la décision finale ? Les institutions européennes à travers la définition d'un cadre de convergence ? Mais elles ne peuvent pas imposer leurs décisions aux Etats. Nous ne pouvons que dresser le constat d'une certaine confusion, non au niveau des procédures qui sont très claires, mais dans la détermination d'un intérêt général européen qui n'émane véritablement d'aucune institution : il résulte des traités, qui définit le mandat de la BCE et les règles d'équilibre monétaire, puis est interprété par le conseil ou l'Eurogroupe avant d'être avalisé ou non par les parlements nationaux, le Parlement européen ayant un rôle essentiellement consultatif.

²⁵⁷Du contrat social ou principes du droit politique

²⁵⁸Cf. déclarations des dirigeants français et italiens sur le budget 2015 de leurs Etats.

La dessus se greffe le problème des sanctions éventuelles, qui échappent très largement aux juridictions européennes au profit de la Commission européenne. En effet, les différents textes adoptés depuis 2011 pour renforcer la discipline budgétaire, ont considérablement accru les prérogatives de cette dernière, en particulier là travers la modification des conditions de majorité qui ne permet plus au Conseil de bloquer dans les faits les demandes de sanction de la Commission européenne à l'égard des Etats²⁵⁹.

Dans le domaine budgétaire, en effet, la Cour de justice de l'union européenne ne dispose pas du pouvoir de sanction qui appartient nominalement au Conseil et dans les faits à la Commission européenne.²⁶⁰

La particularité de la construction institutionnelle européenne se retrouve donc dans le processus de définition de l'intérêt général européen, qui s'impose aux Etats, mais qui, dans le domaine budgétaire, est peu lisible²⁶¹.

²⁵⁹Toutes les recommandations et décisions adoptées par le Conseil sont prises sur recommandation de la Commission. La recommandation de la Commission concluant à l'absence d'adoption des mesures correctives demandées, est réputée adoptée par le Conseil sauf, si celui-ci s'y oppose à la majorité qualifiée dans les dix jours suivants son adoption. Par ailleurs, le Conseil statue sans tenir compte du vote de l'État membre faisant l'objet de la procédure.

²⁶⁰Cf. Olivier Clerc, « La gouvernance économique de l'Union européenne », Bruylant, p.183

²⁶¹L'article 16 du traité sur l'Union européenne se réfère à un « intérêt général » en vertu duquel « les États membres s'informent mutuellement et se concertent au sein du Conseil... en vue d'assurer que l'influence de l'Union s'exerce de la manière la plus efficace par la convergence de leurs actions. » L'article 86 du traité instituant la Communauté européenne fait référence, au sujet de la gestion des services d'intérêt économique général, à « l'intérêt de la Communauté ». La Cour des comptes, le Comité économique et social et le Comité des régions sont quant à eux placés sous l'égide d'un « intérêt général de la Communauté » qui n'est pas précisé.

Il faut se référer aux dispositions qui concernent la Commission européenne pour mesurer qu'elle incarne l'intérêt général européen : Traité sur l'Union européenne : Article 9 D « 1. La Commission promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin. Elle veille à l'application des traités ainsi que des

Dans le domaine de la politique monétaire, la Banque centrale européenne, dont la seule légitimité est d'agir au nom des traités²⁶², définit et interprète la notion d'intérêt général, dans une totale indépendance, cette situation aboutit à une étape fédérale essentielle dans la construction du droit européen.

A travers de multiples interventions le gouvernement allemand demande que les recommandations adoptées par le Conseil dans le cadre du semestre européen s'imposent aux Etats et que l'Union européenne soit dotée d'une autorité pouvant censurer un budget national, ce qui n'est aujourd'hui pas possible en l'Etat actuel des traités. Si, la souveraineté des Etats a été encadrée par plusieurs textes européens, ces derniers ont pris soin de réaffirmer que la décision finale appartenait bien aux parlements nationaux²⁶³.

P2 L'idéologie de l'intérêt général européen appliquée au droit budgétaire

« L'intégration européenne est un projet politique dont la traduction technique (le décloisonnement des frontières) a été confiée à la Commission. Cette dernière porte ainsi en elle, la stratégie de contournement inventée par les pères fondateurs : atteindre le politique par l'économique ». ²⁶⁴

mesures adoptées par les institutions en vertu de ceux-ci. Elle surveille l'application du droit de l'Union sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne. Elle exécute le budget et gère les programmes. Elle exerce des fonctions de coordination, d'exécution et de gestion conformément aux conditions prévues par les traités... »

²⁶²La BCE note elle-même : « Afin de conserver sa légitimité, une banque centrale indépendante doit être responsable vis-à-vis des institutions démocratiques et du public pour son action dans le cadre de sa mission. » avant d'ajouter que « le traité [européen] impose à la BCE l'obligation de présenter des rapports »..., <http://www.ecb.int/ecb/>.

²⁶³Cf. article 3 du TSCG

²⁶⁴L'Europe de l'intérêt général, Déborah Lassalle, publications de l'institut européen de l'Université de Genève, page 151

Avec le droit budgétaire, ce schéma est multiplié par la puissance dix. En effet, par le biais des finances publiques, l'Union européenne peut intervenir dans tous les domaines qui touchent à la vie des Etats. Dès lors qu'il apparaît que l'intérêt général de l'Union européenne est de lutter contre les déséquilibres macroéconomiques, le domaine de compétence s'élargit considérablement. Par exemple, lorsque la Commission européenne se préoccupe au nom des déséquilibres induits par l'excédent commercial allemand du niveau des salaires, ou de l'âge de la retraite en France, elle s'introduit dans des domaines de la compétence nationale, au nom de l'intérêt général européen qu'elle est chargée de définir.

Le Parlement européen n'ayant pas véritablement à intervenir dans ce domaine, le Conseil, sur proposition de la Commission européenne, est appelé à s'ingérer dans l'ensemble des compétences nationales, au nom de l'intérêt général constitué par la coordination des politiques économiques.

Nous sommes donc en présence d'un outil très puissant d'unification européenne qui, par sa portée ne peut être manipulé qu'avec retenue, faute de quoi nous accentuerions le « décrochage » entre le modèle européen de légitimation et les modèles démocratiques nationaux.

Nous atteignons très vite les limites d'une politique consistant à « faire de la politique sans en avoir l'air » ²⁶⁵. Effectivement, « La Commission c'est le droit...appliqué à des fins »²⁶⁶. Mais, lorsqu'il s'agit de la définition d'un modèle social la Commission européenne et le Conseil sont-ils légitimes à proposer des évolutions majeures aux Etats membres au nom de l'intérêt général européen ?

Il est permis d'en douter pour plusieurs raisons :

²⁶⁵Robert Cécile , « La Commission européenne dans son rapport au politique : pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air », Pôle sud, n°15 2001, page 61

²⁶⁶Petite Michel, « La Commission et le droit », Actes du Colloque Dynamique institutionnelle et régulation de la concurrence dans une Communauté de droit » Gazette du Palais-européenne N°176 25 juin 2006

- L'exigence posée par les traités est celle d'un équilibre des finances publiques, si un Etat entend privilégier une politique sociale particulière (par exemple la vieillesse plus que la famille ou l'inverse), l'Union européenne n'est pas légitime à porter une appréciation qui relève des seuls parlements nationaux, le Président Hollande a d'ailleurs rappelé cette donnée que l'Union européenne a tendance à méconnaître.²⁶⁷
- Nous atteignons les limites institutionnelles de l'Union européenne : A la différence des compétences communautaires exclusives définies par le Traité de Lisbonne (article 3 du TFUE), il n'existe pas de compétences nationales exclusives et cette idée a été formellement écartée lors des débats de la Convention pour une Constitution européenne. Le contrôle de subsidiarité confié aux Parlements nationaux a remplacé cette solution mais, du fait de la nature du contrôle budgétaire européen, il s'agit de recommandations et non d'actes législatifs, le contrôle de subsidiarité ne peut pas s'exercer.
- De ce fait nous nous heurtons à une limite majeure, les recommandations de l'Union européenne qui devraient constituer « une ardente obligation »²⁶⁸, ne sont pas correctement relayées par les parlements nationaux qui ont du mal à accepter qu'un intérêt général européen, défini dans le cénacle étroit de la Commission et du Conseil, puisse leur imposer des réformes fondamentales. Nous sommes en effet dans des domaines qui vont bien au-delà des directives techniques et où la « méthode communautaire » atteint d'évidentes limites.

Les propos que tenait Romano Prodi sont sans doute plus que jamais d'actualité « (la méthode communautaire) correspondait aux contraintes et objectifs du passé (mais) atteint aujourd'hui ses limites²⁶⁹ »... dans ce même discours il soulignait l'incohérence de l'union économique et monétaire, estimant qu'il est nécessaire de fournir à la Banque centrale européenne un interlocuteur stable avec « une vision d'ensemble des orientations économiques de l'Union et de ses membres », qui ne saurait être que la Commission européenne dans la mesure où elle « incarne

²⁶⁷CF Chapitre III, Propos du Président Hollande le 14 juillet 2015

²⁶⁸Au sens de la planification à la française, *Général de Gaulle le 8 mai 1961*

²⁶⁹« Pour une Europe forte, dotée d'un grand projet et de moyens d'actions », IEP de Paris, 29 mai 2001, SPEECH/01/244

l'intérêt général communautaire » et que « c'est en son sein que peut s'effectuer efficacement l'évaluation globale de la politique économique de l'Union ».

Nous pouvons débattre à l'infini de ce propos qui nous semble malgré tout daté. La crise de 2008 a mis en évidence l'impossibilité pour le budget communautaire de venir en aide aux Etats, l'essentiel des fonds d'aide est venu des budgets nationaux et la méthode intergouvernementale a prévalu. La Commission européenne ne dispose pas d'une légitimité démocratique suffisante, malgré son investiture par le Parlement européen, pour que sa voix porte suffisamment, car elle n'est pas celle du législateur européen, tâche dévolue au Parlement et au Conseil.

Ces deux dernières institutions peuvent également revendiquer le droit d'incarner l'intérêt général européen et l'expérience de la Troïka illustre sans doute la nécessité de disposer d'une direction politique de l'UEM, qui correspond à la notion de Gouvernement économique de l'Union, notion qui implique en corollaire la mise en œuvre d'une véritable responsabilité politique devant les parlements. Il n'est pas évident que le fait que les Traités confient à la Commission européenne le soin d'incarner l'intérêt général communautaire lui donne un poids politique suffisant en termes de légitimité pour imposer son point de vue aux Etats.

Section II Le contrôle des finances publiques nationales

Est-il compatible avec la nature de la construction européenne ?

Dans un Etat fédéral chacun des Etats qui composent la fédération jouit de la compétence et de l'autonomie budgétaire. Aussi, faudra-t-il attendre le début des années 70, et l'apparition des premiers projets de

création d'une monnaie unique, pour que l'idée d'aller au-delà de la simple coordination des politiques économiques prenne corps.²⁷⁰

Si nous prenons, par exemple, le cas du fédéralisme américain, le 10^{ème} amendement (15 décembre 1791) implique que l'Etat fédéral n'exerce pas de contrôle budgétaire sur les Etats fédérés car, il ne dispose, tout comme l'Union européenne, que d'une compétence d'attribution²⁷¹. Il convient de noter qu'à l'instar de l'Union européenne, il n'existe ni tutelle ni solidarité automatique entre les Etats et la fédération et que depuis 1934, et la création d'un régime autorisant la faillite des collectivités locales, près de 650 d'entre elles se sont placées sous ce statut qui leur permet de renégocier leurs créances²⁷². En outre certains états, comme la Californie, connaissent des problèmes récurrents de déséquilibres budgétaires²⁷³, sans que ne se manifeste la solidarité fédérale. En outre, au cours du XIX^{ème} siècle de nombreux Etats américains ont fait faillite.

Au sein de l'Union européenne il n'existe pas non plus de solidarité financière entre les Etats²⁷⁴, qui en contrepartie disposent d'une autonomie budgétaire et financière, sous la seule réserve de demeurer dans les limites de déficit et de dette autorisées par la législation européenne.

Aussi, l'idée que l'Union européenne puisse exercer un contrôle sur les budgets nationaux soulève plusieurs questions :

- La mise en œuvre d'un contrôle à priori sur les finances publiques nationales, est-elle compatible avec la nature de l'Union européenne ?

²⁷⁰Rapport Werner de 1970, cf. infra.

²⁷¹« Les pouvoirs qui ne sont pas délégués aux Etats-Unis par la Constitution, ni refusés par elle aux Etats, sont réservés aux Etats ou au peuple. »

²⁷²Cécile Salcedo, Pouvoirs 2013/4 n°147, : « un aspect méconnu du fédéralisme américain la gestion fédérale des faillites municipales », p. 200.

²⁷³Dans le cas de la Californie ils sont en partie liés à la difficulté d'adopter des majorations d'impôts qui doivent être votées à la majorité des deux tiers des suffrages du congrès local.

²⁷⁴L'article 125 du TFUE prohibe toute solidarité financière de l'Union européenne vis-à-vis des Etats ou collectivités territoriales.

- N'en vient-on pas à créer une nouvelle catégorie d'actes communautaires ?
- Ne remet-elle pas en cause la pleine compétence parlementaire nationale réaffirmée par les traités ?

PI La nature de l'Union exclut-elle un contrôle à priori sur les compétences propres des Etats membres ?

Le projet de construction d'une Union européenne, qu'elle soit de nature fédérale ou confédérale, ne cadre pas avec l'idée d'un contrôle à priori des finances publiques nationales, qui normalement relèvent de la compétence exclusive des Etats. En effet l'article 3bis du traité sur l'Union européenne dispose que :

« ...toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux Etats membres. »

« 2. L'Union respecte l'égalité des Etats membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale... »

Toutefois nous devons apporter un bémol à cette affirmation. Dans un arrêt Commission contre République française, du 10 décembre 1969²⁷⁵, la Cour de justice de la Communauté économique européenne a écarté l'idée qu'une compétence exclusive des Etats (« compétence retenue ») échappe totalement à l'emprise du droit communautaire. La juridiction considère en effet que le « principe de loyauté » interdit l'édiction de mesures nationales allant à l'encontre des objectifs de l'Union européenne, y compris dans le domaine des compétences nationales²⁷⁶.

²⁷⁵Aff.6 et 11/1969 Rec. P.523

²⁷⁶Il s'agissait en l'occurrence de la compétence monétaire, à l'époque exclusivement nationale.

Dans la perspective ouverte par cette jurisprudence nous pouvons sans doute considérer que le partage d'une monnaie unique correspond à l'intérêt général communautaire²⁷⁷.

Par voie de conséquence, la crédibilité et la stabilité de l'euro impliquent le respect des normes budgétaires définies par les textes européens, et par là même justifie un contrôle juridictionnel des budgets nationaux.

Il convient de noter néanmoins que les Etats fédéraux, ayant une monnaie unique (Etats-Unis, Canada...) n'ont pas introduit dans leur législation de procédure associant directement l'Etat central à l'élaboration de leur budget et autorisant ce dernier à émettre un avis formel, préalable à leur adoption.

Aussi, malgré le caractère *sui generis* de la construction européenne, nous semble-t-il utile d'examiner les solutions retenues dans un cadre fédéral en matière de contrôle budgétaire.

P2 Système fédéral et contrôle budgétaire des Etats

A l'inverse de la construction européenne, où la jurisprudence développée tend à protéger et à étendre les compétences communautaires²⁷⁸, la protection des entités fédérées constitue le problème constitutionnel majeur de toute construction fédérale, à travers deux types de réponse :

- l'organisation d'une étanchéité entre les compétences des Etats et l'autorité centrale, c'est ainsi la Constitution des Etats unis repose

²⁷⁷Sur la notion d'intérêt général communautaire cf. infra, analyse de la thèse de Dorothee Lassale

²⁷⁸Par exemple, le principe du transfert de compétences définitif : selon l'arrêt CJCE 14 décembre 1971, Commission c/France : un retour en arrière ne pourrait intervenir qu'à l'issue d'une révision du traité. Le non-usage par la Communauté de ses compétences ne la prive pas de celles-ci (dans le cas précis il s'agissait du Traité Euratom).

sur le modèle du fédéralisme frontière, où chacun légifère dans son domaine²⁷⁹.

- à l'opposé du fédéralisme « frontière » nous trouvons le « fédéralisme coopératif », de type allemand, où la protection des entités fédérées réside dans leur participation à la préparation et à l'exécution des décisions du pouvoir central.

P3 Même dans un cadre fédéral l'Union européenne ne devrait pas exercer un contrôle budgétaire sur les Etats

La construction européenne, par le biais du Conseil, qui représente les Etats, repose traditionnellement plutôt sur le modèle coopératif. Néanmoins, le traité de Lisbonne marque une inflexion, avec l'intégration de mécanismes destinés à assurer le respect des compétences des Etats, par exemple les principes de subsidiarité et de proportionnalité qui correspondent plutôt à une approche de type « frontière ». Aussi est-il difficile de rattacher la construction européenne à l'un ou l'autre des modèles.

Appliquée aux finances publiques nationales, cette question est essentielle. Dans le modèle coopératif, la participation des Etats à travers le Conseil et le Parlement européen est censée garantir la protection de leurs intérêts et, des notions telles que le « contrôle des pairs », à la base des procédures actuelles de contrôle budgétaire ne sont concevables que dans un modèle coopératif. Dans un « fédéralisme frontière », il n'est pas concevable que l'on puisse débattre à priori du budget d'un Etat.

Il est intéressant de noter que l'absence de contrôle budgétaire à priori n'interdit pas aux Etats de se doter de règles strictes. Par exemple, les provinces Canadiennes ²⁸⁰ ont mis en place pour huit

²⁷⁹Par exemple, aux Etats-Unis la création d'un impôt fédéral sur le revenu, dont le produit est en partie reversé aux Etats, a dû être autorisée par une modification constitutionnelle (16^{ème} amendement du 3 février 1913).

²⁸⁰Gestion budgétaire au Canada et en France, L'Océan Atlantique entre le « vice » français et la « vertu » canadienne ? Laurent Guihéry Université Lumière Lyon 2 Prof. invité à l'Université de Moncton, Nouveau-Brunswick, Canada Laurent. guihery@let.ish-lyon.cnrs.fr

d'entre elles, sur dix, une Loi d'équilibre budgétaire qui exige que les dépenses ne dépassent pas les recettes sur une période de 4 ans, ce qui a l'avantage d'autoriser une gestion contra cyclique des finances publiques.

Ces textes vont parfois très loin, par exemple, au Manitoba, la Loi²⁸¹ « d'équilibre budgétaire, remboursement de la dette et transparence vis à vis du contribuable » de 1995, dispose que, «si (...) le gouvernement projette un déficit budgétaire pour le budget du troisième trimestre, la somme due à chaque membre du Conseil Exécutif (Executive Council) comme rémunération pour leur service comme membre du Conseil Exécutif (...) sera réduite » de 20 ou 40 % selon les cas : nous n'avons pas trouvé d'exemple plus exigeant pour contraindre le pouvoir exécutif à la modération budgétaire.

Mais en aucun cas le Gouvernement d'Ottawa ne contrôle à priori les budgets des provinces.

P4 Le fédéralisme allemand modèle européen ?

A l'inverse, le cas de l'Allemagne est également intéressant. Sa constitution réaffirme l'autonomie complète des länder, tout en intégrant les exigences nouvelles de l'Union européenne en matière de contrôle des finances publiques. L'article 109 A de la Loi fondamentale met en place un organisme commun à l'Etat fédéral et aux länder (le Conseil de stabilité), destiné à s'assurer du respect des règles européennes.

Les nouvelles dispositions constitutionnelles allemandes vont jusqu'à intégrer une clé de répartition en cas d'amende infligée par les autorités européennes pour non-respect des règles de déficit budgétaire (65% à la charge du Bund, 35% pour les länder).

Mais surtout ce même article 109 dispose dans son paragraphe 4 que : « *Une loi fédérale requérant l'approbation du Bundesrat peut*

²⁸¹<http://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/b005e.php>

établir pour la Fédération et les Länder des principes communs de droit budgétaire, de politique budgétaire conjoncturelle et de planification financière pluriannuelle. »

L'article 109 A précise que : « Pour prévenir des situations de crise budgétaire, une loi fédérale requérant l'approbation du Bundesrat fixe : le contrôle permanent de la gestion (ou politique) budgétaire de la Fédération et des Länder par un organisme collégial commun (Conseil de stabilité) ».

Il nous faut relever que l'Allemagne a demandé que les institutions européennes intègrent un « conseil de stabilité »²⁸²

Ce Conseil de stabilité joue un rôle important en Allemagne car quatre länder sont dans une « situation budgétaire critique ²⁸³ » et à ce titre placés sous surveillance : Berlin, Brème, la Sarre, le Schleswig-Holstein, un autre la Saxe-Anhalt pourrait également l'être. Un plan fédéral de retour à l'équilibre pour 2020²⁸⁴ a été mis en œuvre, mais les länder ne disposant que d'une autonomie fiscale très faible, la politique de réduction de la dette se traduira par une limitation de l'emprunt²⁸⁵, seule marge de manœuvre restant. De plus, l'aide fédérale aux Länder en contrepartie de la consolidation de leurs finances est faible (800 millions € annuellement) par rapport à l'objectif de réduire chaque année de 1/10^eme leur déficit structurel. ²⁸⁶

L'exemple Allemand illustre le fait que, même dans un schéma fédéral, un contrôle des finances publiques des Etats fédérés est

²⁸²CF. La Tribune 9 08 2011 « le vice-chancelier allemand, Philipp Rösler, plaide pour la création d'un "conseil de stabilité" pour la zone euro qui pourrait imposer des sanctions aux pays membres trop dépensiers ».

²⁸³Terme employé par le Conseil de stabilité

²⁸⁴Date d'entrée en vigueur de la règle d'or pour les länder

²⁸⁵Cette situation explique très largement le sous financement des infrastructures allemandes. Si, les investissements des administrations publiques représentent en France 3,3% du PIB, il s'élève à seulement 1,6% du PIB en Allemagne. Il s'agit en effet d'un élément essentiel pour établir des comparaisons entre la France et l'Allemagne.

²⁸⁶Les collectivités locales en Allemagne :

www.collombatpy.fr/LinkClick.aspx?fileticket=FIVbhOOqRi0%3d

possible, dans le cadre d'un fédéralisme coopératif. Néanmoins il nous semble difficile de considérer qu'un tel contrôle est dans la nature de l'union européenne. Les autorités allemandes en sont d'ailleurs parfaitement conscientes, dans la mesure où elles n'envisagent la mise en place d'un conseil de stabilité doté d'un pouvoir coercitif que dans le cadre d'une réforme des traités.

P5 Le contrôle budgétaire administratif dans un cadre fédéral

Les organes de l'État central ou de l'État fédéral n'exercent pas de contrôle sur les finances des collectivités territoriales dotées d'une compétence législative.

Ce contrôle est limité, en Italie, à un contrôle « collaboratif » celui de l'équivalent de la Cour des comptes qui examine l'action des administrations locales par rapport aux lois de programme régionales. Le résultat est communiqué à l'assemblée délibérante de la région. Il se double, dans le même pays, d'un rapport annuel sur l'évolution macroéconomique des finances régionales considérées dans leur ensemble.

En Espagne, le contrôle de l'équivalent de la Cour des comptes n'intervient que lorsque la communauté autonome ne s'est pas dotée d'organes spécifiques de contrôle. Quant à celui de l'exécutif, il ne peut y survenir que pour rappeler à l'ordre une communauté autonome en cas de déséquilibre budgétaire. Chaque autonomie peut également créer une chambre des comptes qui peut recevoir délégation des compétences juridictionnelles de Tribunal des comptes.

En Allemagne, ce contrôle est mis en œuvre par la chambre des comptes de chaque *Land*, qui assure un contrôle analogue à celui des chambres régionales des comptes françaises et remet un rapport annuel au parlement du land.

Le *National Audit Office*, autorité indépendante chargée par le Parlement d'examiner les comptes publics britanniques, distincte de celle qui contrôle les collectivités locales, évalue ceux de l'Angleterre.

Les régions peuvent également, en Italie, à l'instar du Val d'Aoste, créer une entité régionale non juridictionnelle de contrôle et de gestion qui collabore avec l'exécutif régional.²⁸⁷

P6 La difficulté de rattacher l'Union européenne à un modèle identifié

Il est vrai que la nature de l'Union européenne mélange les deux approches fédérales possibles : nous nous plaçons dans le cadre du fédéralisme séparatif à l'américaine, en terme de partage des compétences (principe d'attribution) et dans la perspective d'un fédéralisme coopératif à l'allemande, en terme de fonctionnement des institutions, dans la mesure où il n'existe pas de gouvernement fédéral européen et où, dans la plupart des domaines, il est nécessaire de recueillir l'aval du Conseil qui représente les gouvernements des Etats.

Il nous semble donc difficile, du fait de cette nature hybride de l'Union européenne, de conclure que, par sa nature, la construction européenne s'opposerait à une coordination des politiques budgétaires suivies par les Etats membres.

le Conseil européen de Laeken²⁸⁸ avait demandé à la Convention : de définir « comment établir, et maintenir ensuite, une délimitation plus précise des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres, qui soit conforme au principe de subsidiarité ».

Il n'a pas été répondu à cette question par le projet de traité constitutionnel, fidèle en cela à la tradition communautaire, qui a toujours repoussé une définition trop exacte et définitive des compétences nationales, car l'existence de telles règles seraient perçues comme un obstacle à toute future extension des compétences communautaires. Cette situation, voulue par les rédacteurs des traités explique sans doute la visibilité difficile de l'action communautaire.

²⁸⁷Sénat, Etude de législation comparée N°222, janvier 2012, les contrôles sur les finances des collectivités locales

²⁸⁸décembre 2001

Comme cela sera exposé ultérieurement, la difficulté réside dans la conception et l'étendue que nous pouvons avoir de la notion de coordination. L'esprit de la construction européenne ne permet pas à la Commission européenne de donner des directives, voire des injonctions, à un Etat membre dans des domaines tels que les régimes de retraite ou la fonction publique sans remettre en cause l'autonomie de décision des Etats. Le Parlement français, aussi bien que des personnalités incontestablement favorables à la construction européenne, ont souligné²⁸⁹ le risque de voir la Commission européenne développer une conception par trop extensive de son rôle de surveillance budgétaire des Etats. Les recommandations formulées en 2013 et 2014 par la Commission européenne ont de ce point de vue été mal reçues par le Parlement français²⁹⁰, car la notion de lutte contre les déséquilibres économiques peut être interprétée de manière très large. Or, même dans les cas de tutelle « l'autorité ne doit en effet exercer son contrôle que dans des cas limitativement énuméré et sans jamais pouvoir donner d'ordres aux organes de la collectivité décentralisée ²⁹¹ ».

Nous n'avons pas trouvé de modèle d'état fédéral qui contrôlerait préalablement les budgets des Etats avant qu'ils ne soient débattus par les parlements nationaux. Nous nous trouvons en présence d'une singularité de la construction européenne qui a développé un droit d'ingérence dans les domaines de compétence des Etats allant à l'encontre des schémas et des classifications juridiques habituelles.

L'exclusion de fait des parlements de la procédure de contrôle européen des budgets nationaux ne repose sur aucun schéma théorique traditionnel dans le domaine des finances publiques, nous nous rendons compte, au fil de l'actualité et du développement en Europe des mouvements eurosceptiques, que ce mouvement de

²⁸⁹ Par exemple Jacques Delors, cf. compte rendu n°127, audition devant la Commission des affaires européennes de l'Assemblée Nationale, 6 mai 2014.

²⁹⁰ Rapport Assemblée Nationale n°742 26 février 2013 de la commission des affaires européennes *sur* les orientations européennes de politique économique par Christophe Caresche et Michel Herbillon, députés

²⁹¹ Charles Debbasch, institutions et droit administratif, Thémis 1977, p. 195

construction de l'encadrement des budgets nationaux, au nom d'un intérêt général, défini par des institutions peu ou non responsables devant les Parlements, rend problématique l'acceptabilité des décisions prises par les populations. Aussi partageons-nous le point de vue exprimé par le Professeur Jean Pisani-Ferry selon lequel : *« l'objet de la construction européenne n'est pas et ne doit pas être de corriger par l'intégration et la centralisation les défaillances des systèmes politiques nationaux, et que symétriquement la réponse à une défaillance politique européenne ne doit pas nécessairement être la renationalisation. Dire qu'il faut affecter la responsabilité d'une décision au niveau qui à le moins de chance d'être capturé par les lobbies peut revenir à corriger par l'Europe les dysfonctionnements de nos démocraties et à corriger par le souverainisme les dysfonctionnements de l'espace public européen. Je crois plutôt que le first best consiste à conduire, à chaque niveau, les réformes institutionnelles qui permettront d'éviter la capture. C'est d'ailleurs ce que disent les auteurs eux-mêmes en soulignant que « l'Union européenne ne doit pas devenir un bouc émissaire utilisé pour contourner les échecs des gouvernements nationaux », comme cela a trop souvent été le cas en France. Effectivement, faire endosser certaines réformes par l'Union, au seul motif que les gouvernements nationaux n'ont pas la capacité politique de les conduire, est une orientation dangereuse. Cela invite à ne pas accorder un poids excessif aux arguments d'économie politique par rapport aux arguments strictement économiques.²⁹² »*

Parler de déficit démocratique de l'Union européenne constitue un lieu commun mais, comme le montre la procédure du semestre européen, également une réalité.

²⁹² Jean Pisany Ferry, *Réformes structurelles et coordination en Europe* », in *Rapport Conseil d'analyse économique* Guido Tabellini et Charles Wyplosz, la documentation française , 2004 , commentaire page 61

Constitution allemande

(Traduction en français provenant du site internet du Bundestag)

Article 109

[Politique budgétaire de la Fédération et des Länder]

1. **(1)** La Fédération et les Länder sont autonomes et indépendants les uns des autres dans leur gestion budgétaire.
2. **(2)** La Fédération et les Länder accomplissent ensemble les obligations de la République fédérale d'Allemagne qui résultent des actes juridiques de la Communauté européenne pris sur le fondement de l'article 104 du traité créant la Communauté européenne en vue de respecter la discipline budgétaire et dans ce cadre ils tiennent compte des exigences de l'équilibre de l'ensemble de l'économie.
3. **(3)** Les budgets de la Fédération et des Länder doivent être par principe équilibrés sans les recettes provenant des emprunts. La Fédération et les Länder peuvent prévoir des règles tendant à prendre en compte de façon symétrique en période de croissance et de récession les effets d'une évolution anormale de la conjoncture ainsi que des règles exceptionnelles en cas de catastrophe naturelle ou de situations exceptionnelles d'urgence qui échappent au contrôle de l'Etat et qui compromettent considérablement les finances publiques. Pour les règles exceptionnelles, des règles corrélatives de remboursement doivent être prévues. Pour le budget fédéral, l'article 115 fixe les modalités de ces règles, étant entendu qu'il est satisfait à la phrase 1 lorsque les recettes provenant des emprunts ne dépassent pas 0,35 pour cent du produit national brut. Pour les budgets des Länder, ceux-ci fixent les règles dans le cadre de leurs compétences constitutionnelles, étant entendu qu'il n'est satisfait à la phrase 1 que si aucune recette provenant d'emprunts n'est admise.
4. **(4)** Une loi fédérale requérant l'approbation du Bundesrat peut établir pour la Fédération et les Länder des principes communs de droit budgétaire, de politique budgétaire conjoncturelle et de planification financière pluriannuelle.
5. **(5)** Les mesures de sanction de la Communauté européenne, prises dans le cadre de l'article 104 du traité créant la Communauté européenne pour assurer le respect de la discipline budgétaire, sont supportées par la Fédération et les Länder dans la proportion de 65 à 35. L'ensemble des Länder supporte solidairement 35 pour cent des charges incombant aux Länder, en proportion du nombre de leurs habitants ; 65 pour cent des charges incombant aux Länder sont supportés par les Länder au prorata de leur contribution aux actes sanctionnés. Une loi fédérale requérant l'approbation du Bundesrat fixe les modalités.

Article 109a [Conseil de stabilité]

Pour prévenir des situations de crise budgétaire, une loi fédérale requérant l'approbation du Bundesrat fixe : le contrôle permanent de la gestion (ou politique) budgétaire de la Fédération et des Länder par un organisme collégial commun (Conseil de stabilité),

1. Les conditions et la procédure de déclaration d'une menace de crise budgétaire,
2. Les principes d'établissement et d'exécution des programmes d'assainissement en vue de prévenir les situations de crise budgétaire. Les décisions du Conseil de stabilité et les expertises qui sont à leur base doivent être publiées.

Chapitre II

Un nouvel outil de coordination à la portée ambiguë : le semestre européen

A partir de la crise financière de 2008, les contraintes du Pacte de stabilité et de croissance n'ont plus été respectées par la plupart des États membres.²⁹³ La récession de 2009 a entraîné une crise économique profonde plongeant certains pays dans un déficit abyssal de leurs finances publiques : c'est ainsi que le déficit moyen de la zone euro s'élevait à 6,9% du PIB en 2010.²⁹⁴

C'est pourquoi, à partir de 2011, le pacte de stabilité et de croissance a fait l'objet de multiples réformes, visant à mieux garantir la discipline budgétaire, à favoriser la stabilité de l'économie européenne et à prévenir une nouvelle crise dans l'Union car, un Etat de la zone Euro, la Grèce, n'était plus en mesure de faire face à ses échéances²⁹⁵.

Dans cette situation, et bien que les Etats en infraction se soient engagés à redescendre en dessous de la barre des 3%, la nécessité d'une réforme en profondeur du Pacte de stabilité et de croissance a vu le jour. Le Conseil et la Commission européenne se sont d'abord attelés à la réforme de la coordination des politiques économiques et budgétaires avec la mise en place du « semestre européen » qui ambitionne d'améliorer la coordination par la pression des pairs et non par la contrainte, mais recèle malgré tout une bonne dose d'ambiguïtés.

²⁹³Par exemple, Allemagne : -5% du PIB ; Finlande : -6,9% ; France : -2,2% ; Slovaquie : -5,8% de déficit du PIB en 2010

²⁹⁴Chiffre malgré tout inférieur à celui des Etats-Unis ou du Royaume Uni.

²⁹⁵De plus, les révélations du nouveau gouvernement grec à l'automne 2009 sur l'état des comptes grecs ont démontré les faiblesses de la surveillance effectuée par Eurostat, puisque les chiffres qui lui étaient communiqués étaient faux.

Section 1 Une nouvelle procédure de coordination

Le « semestre européen » est un cycle de coordination des politiques économiques et budgétaires au sein de l'UE, concentré sur les six premiers mois de chaque année, d'où son nom, mis en place à la suite d'une communication de la Commission européenne ²⁹⁶qui souhaitait « parvenir à une surveillance plus intégrée des politiques économiques », se situant dans le cadre de l'initiative « Europe 2020 ». Elle ambitionne de synchroniser l'évaluation des politiques budgétaires et structurelles des États membres de l'UE ²⁹⁷.

La présentation de l'idée de semestre européen par la Commission européenne apparaît exagérément optimiste, lorsque cette dernière affirme²⁹⁸ qu' « un système d'examen en amont des budgets nationaux par les pairs permettrait de déceler les incohérences et les déséquilibres naissants. » Il nous paraît en effet douteux que les pairs soient capables de détecter des déséquilibres ignorés des gouvernements

²⁹⁶Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au conseil, à la Banque centrale européenne, au comité économique et social européen et au comité des régions : renforcer la coordination des politiques économiques com(2010) 250 final)

²⁹⁷Le régime des programmes de stabilité est défini par le règlement (CE) n° 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. Avant l'instauration du « Semestre européen », l'article 4 du règlement précité prévoyait que « *des programmes actualisés sont présentés annuellement* ». Le code de conduite sur le format et le contenu des programmes de stabilité prévoyait que les États membres devaient présenter leurs programmes de stabilité avant le 1^{er} décembre de chaque année. Dans un premier temps, sur la recommandation du groupe de travail sur la gouvernance économique, présidé par le Président de l'Union européenne, M. Herman Van Rompuy, le Conseil Ecofin du 7 septembre 2010 a modifié le code de conduite de manière à ce que les programmes de stabilité soient transmis à la Commission européenne en amont de la discussion budgétaire, dès le mois d'avril. Cette modification de calendrier est entrée en vigueur dès 2011.

Par la suite, le règlement n° 1175/2011 précité a modifié l'article 4 du règlement n° 1466/97, qui prévoit désormais que « *les programmes de stabilité sont présentés tous les ans au mois d'avril, de préférence pour la mi-avril et au plus tard le 30 de ce mois* ».

²⁹⁸Communication précitée

nationaux. En outre, les ministères des finances disposent des données économétriques de l'ensemble de la zone Euro dans le cadre d'EUROSTAT, ce rôle est également joué par l'OCDE²⁹⁹. Comme nous l'examinerons en section III le contrôle par les pairs n'est pas d'un poids politique suffisant pour infléchir, en tant que tel, les décisions nationales, s'il ne s'appuie pas sur des menaces de sanctions. En outre il existe une gradation entre grands et petits pays, pour ce qui est de l'influence des pairs.

P1 Les ambitions du semestre européen

Le cycle de surveillance économique, en vigueur avant 2011, était essentiellement une évaluation a posteriori de la conformité des politiques économiques aux règles du pacte de stabilité et de croissance et aux grandes orientations de politique économique, et qu'une surveillance budgétaire et économique en amont, a fait défaut, ou n'a pas été utilisée à bon escient³⁰⁰.

Il est évident que le fait de formuler plus tôt des recommandations pour chaque pays autoriserait une meilleure prise en compte par les parlements et les gouvernements nationaux, censés tenir compte des conclusions de cet examen horizontal lors de l'élaboration de leurs programmes de stabilité et de convergence³⁰¹ et de leurs programmes nationaux de réformes.

Aussi, la Commission européenne, ambitionnait-elle, avec le semestre européen, de formuler de véritables orientations de politique économique, intégrant la dimension européenne et se traduisant par des décisions nationales.

²⁹⁹Cf. infra, p.74

³⁰⁰Cas des jugements portés en 2001 sur l'inflation en Irlande Cf. supra

³⁰¹Les programmes de convergence concernent les pays de l'Union européenne n'appartenant pas à la zone euro

Les programmes de stabilité et de convergence et les programmes organisent en conséquence la procédure budgétaire autour des trois objectifs suivants :

1. Faire coïncider la présentation et l'examen des programmes de stabilité et de convergence et des programmes nationaux de réformes afin d'évaluer la situation économique globale et d'améliorer la synchronisation avec les cycles budgétaires nationaux
2. Permettre au Conseil européen et au Conseil de fournir, sur la base de l'évaluation de la Commission, des avis effectifs et en temps utile quant aux politiques à mener
3. Une surveillance intégrée plus efficace qui permet d'exploiter pleinement l'examen par les pairs.

Dans son discours de présentation du rapport de la Commission européenne³⁰², le Président Barroso a annoncé que l'ouverture du Semestre européen marquait le lancement d'une « nouvelle phase de la gouvernance européenne », en mettant fin au « gentlemen's agreement » qui prévalait avec le Pacte de Stabilité et Croissance et permettait de fermer les yeux sur les déficits publics.

Cette vision traduit une volonté d'automaticité des sanctions, les nouvelles procédures de sanction ne concernent que la zone euro, mais le volet préventif de la surveillance budgétaire et de la surveillance des déséquilibres macroéconomiques s'applique à l'ensemble des pays. Ceci mène à un système très compliqué car la méthode, les instruments et les participants diffèrent selon l'appartenance ou non à la zone euro et la perspective ou non de l'intégrer.

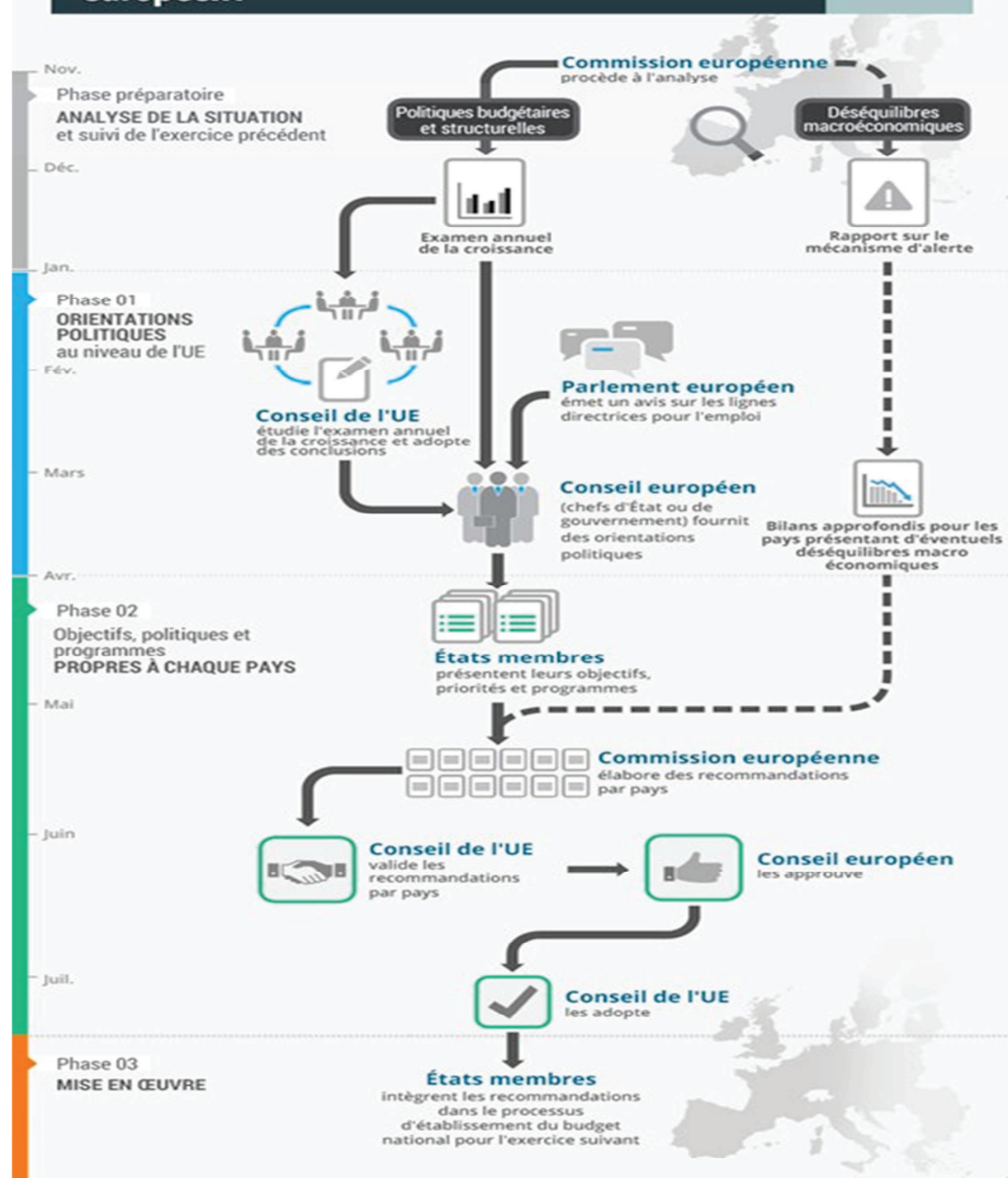
Nous avons d'une part un cycle de coordination des politiques européennes pour l'ensemble de l'UE – le Semestre européen – qui suit la méthode communautaire et qui prévoit des sanctions différentes pour les pays selon leur appartenance ou non à la zone euro ; et, d'autre part, un « pacte de compétitivité » destiné aux 18, qui naît de la méthode

³⁰²Commission européenne, Communiqué de presse , Bruxelles, le 13 novembre 2013

intergouvernementale et compte sur la pression par les pairs pour imposer le respect de ses dispositions.

Cette complexité est parfaitement rendue par le tableau qui suit, dont la conclusion mérite d'être nuancée : il est indiqué « les Etats membres intègrent les recommandations » alors qu'il serait plus exact, d'un point de vue juridique, de dire « peuvent intégrer ».

Qui fait quoi dans le cadre du semestre européen?



Un nouveau cycle commence vers la fin de l'année, lorsque la Commission fait le point de la situation économique dans son examen annuel de la croissance pour l'année à venir.



Conseil de l'Union européenne
Secrétariat général

P2 Un calendrier clair et opérationnel

Tout d'abord, il convient de relever que la procédure du semestre européen relève du Conseil et de la Commission européenne, mais que le Parlement européen n'a qu'un rôle consultatif limité (avis sur les lignes directrices pour l'emploi) et que les parlements nationaux conservent leur souveraineté, ce qui ne permet pas à cette programmation d'avoir une traduction juridique contraignante pour les Etats.

Le semestre comporte un calendrier clair :

- les États membres reçoivent des conseils formulés à l'échelle de l'UE (« orientations »).
- Ils soumettent ensuite leurs programmes d'action (« programmes nationaux de réforme » et « programmes de stabilité ou de convergence ») qui sont évalués au niveau de l'UE³⁰³.

À l'issue de cette évaluation, les États membres reçoivent des recommandations individuelles (« recommandations par pays ») concernant leurs politiques nationales en matière budgétaire et de

³⁰³La transmission des programmes de stabilité en avril. Depuis 2011, les programmes de stabilité sont transmis à la Commission européenne non en décembre-janvier, c'est-à-dire après la discussion budgétaire, mais au plus tard à la fin du mois d'avril.

Le régime des programmes de stabilité est défini par le règlement (CE) n° 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. Avant l'instauration du « semestre européen », l'article 4 du règlement précité prévoyait que « *des programmes actualisés sont présentés annuellement* ». Le code de conduite sur le format et le contenu des programmes de stabilité prévoyait que les Etats membres devaient présenter leurs programmes de stabilité avant le 1er décembre de chaque année.

Dans un premier temps, le Conseil Ecofin du 7 septembre 2010 a modifié le code de conduite de manière à ce que les programmes de stabilité soient transmis à la Commission européenne en amont de la discussion budgétaire, dès le mois d'avril. Cette initiative est issue des travaux du groupe de travail sur la gouvernance économique présidé par Herman Van Rompuy. Cette modification de calendrier est entrée en vigueur dès 2011.

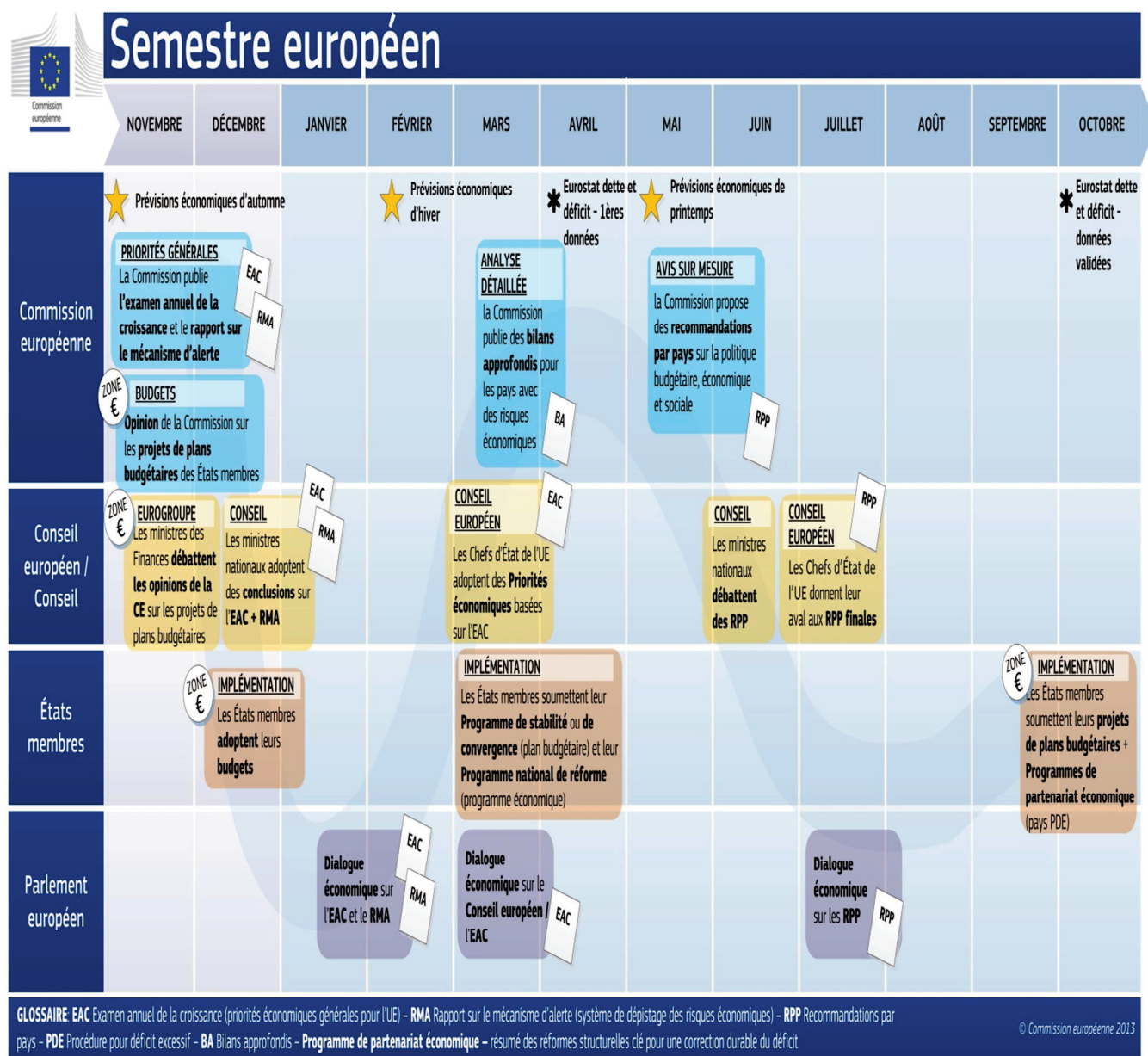
Le code de conduite n'a toutefois pas de valeur contraignante. Ainsi, le règlement n° 1175/2011 précité a modifié l'article 4 précité du règlement n° 1466/97, qui prévoit désormais que « *les programmes de stabilité sont présentés tous les ans au mois d'avril, de préférence pour la mi-avril et au plus tard le 30 de ce mois* ».

réforme.

Le cas échéant, des recommandations leur sont également adressées en vue de corriger des déséquilibres macroéconomiques, ce dernier point soulevant des interrogations sur le rôle qu'entend jouer l'Union européenne³⁰⁴, car la lutte contre ce type de déséquilibre peut être interprétée très largement. Il est important de souligner que les recommandations ne sont pas juridiquement des actes contraignants pour les Etats.

Il ne faudrait toutefois pas en déduire que les recommandations soient dépourvues de toute portée ; en effet lorsque les recommandations ne sont pas suivies d'effets et qu'un Etat est sous le coup d'une procédure de déficit excessif, ce fait peut être pris en compte dans l'appréciation pouvant conduire la Commission européenne à proposer des sanctions à son encontre.

³⁰⁴Cf. section 2



Source Commission européenne (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1064_fr.htm)

P3 Les quatre phases de la procédure du semestre européen ³⁰⁵

Le calendrier prévu se déroule selon le schéma suivant ::

Les États membres reçoivent des conseils formulés au niveau de l'UE ("orientations") puis soumettent leurs programmes d'action ("programmes nationaux de réforme" et "programmes de stabilité ou de convergence") qui sont évalués au niveau de l'UE.

À l'issue de l'évaluation de ces programmes, les États membres reçoivent des recommandations individuelles ("recommandations par pays") concernant leurs politiques nationales en matière budgétaire et de réforme. Les États membres sont censés tenir compte de ces recommandations lorsqu'ils établissent leur budget pour l'année suivante et qu'ils prennent des décisions concernant leurs politiques économiques, leurs politiques en matière d'emploi, d'éducation, etc.

Au besoin, des recommandations leur sont également adressées en vue de corriger des déséquilibres macroéconomiques.

1. Phase préparatoire: analyse de la situation et suivi de l'exercice précédent

Novembre et décembre

La Commission publie un examen annuel de la croissance et un rapport sur le mécanisme d'alerte pour l'année à venir.

L'examen annuel de la croissance présente le point de vue de la Commission quant aux priorités d'action de l'UE pour l'année suivante. Les États membres sont invités à en tenir compte dans l'élaboration de leurs politiques économiques pour l'année suivante.

Le rapport sur le mécanisme d'alerte fait le point sur l'évolution de la situation macroéconomique dans les différents États membres de l'UE.

Sur la base du rapport sur le mécanisme d'alerte, la Commission peut décider de réaliser un bilan approfondi de la situation dans les pays où le risque de déséquilibres macroéconomiques éventuels est considéré comme élevé.

³⁰⁵Site internet du Conseil européen

<http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/european-semester/how-european-semester-works/>

Ces bilans permettent de détecter d'éventuels déséquilibres macroéconomiques et, lorsqu'ils sont avérés, d'en évaluer l'ampleur et la nature exacte. En outre, ils permettent à la Commission de présenter aux États membres des recommandations d'action.

2. Orientations politiques au niveau de l'UE

- Janvier et février

Le Conseil de l'UE débat de l'examen annuel de la croissance, formule des orientations stratégiques générales et adopte des conclusions.

Le semestre ayant des incidences sur un grand nombre de politiques, il fait l'objet de débats au sein des différentes formations du Conseil de l'UE,

Le Parlement européen se penche également sur l'examen annuel de la croissance et peut publier son propre rapport d'initiative. Il émet un avis sur les lignes directrices pour l'emploi.

Le Parlement participe en outre au semestre au moyen du dialogue économique. Le Parlement européen peut inviter le président du Conseil, la Commission et, éventuellement, le président du Conseil européen ou le président de l'Eurogroupe à examiner des questions en rapport avec le Semestre européen. Chaque État membre peut également être invité à participer à un échange de vues.

- Mars

Sur la base de l'examen annuel de la croissance et de l'analyse et des conclusions du Conseil de l'UE, le Conseil européen formule des orientations politiques.

Les États membres sont invités à tenir compte de ces orientations lorsqu'ils élaborent leurs programmes de stabilité ou de convergence et leurs programmes nationaux de réforme. Ces programmes exposent les politiques budgétaires et les politiques en faveur de la croissance et de la compétitivité des États membres.

La Commission publie les bilans approfondis relatifs aux déséquilibres macroéconomiques qu'elle réalise pour les États membres où le risque de tels déséquilibres a été jugé élevé.

Sur la base de ces bilans, la Commission peut rédiger des projets de recommandations à l'intention des États membres concernés afin qu'ils corrigent les déséquilibres identifiés. Ces recommandations peuvent être communiquées au moment de la publication du bilan approfondi ou à un stade ultérieur, conjointement à d'autres recommandations par pays.

3. objectifs, politiques et programmes propres à chaque pays

- Avril

Les États membres soumettent leurs programmes d'action:

- des programmes de stabilité ou de convergence qui exposent la stratégie budgétaire à moyen terme des États membres et
- des programmes nationaux de réforme qui exposent les réformes structurelles prévues pour les États membres, l'accent étant mis sur la promotion de la croissance et de l'emploi.

Les États membres sont censés soumettre leurs programmes avant le 15 avril, et au plus tard à la fin du mois d'avril.

- Mai

La Commission européenne évalue les programmes d'action nationaux et présente un projet de recommandations par pays.

Juin

Le Conseil de l'UE examine les projets de recommandations par pays et en arrête la version définitive.

Le Conseil européen approuve ensuite les recommandations par pays définitives.

- Juillet

Le Conseil de l'UE adopte les recommandations par pays et les États membres sont invités à les mettre en œuvre.

4. mise en œuvre

- De juillet à la fin de l'année

Au cours des six derniers mois de l'année, phase qu'on appelle parfois "le semestre national", les États membres tiennent compte des recommandations lorsqu'ils élaborent leurs budgets nationaux pour l'année suivante.

Les États membres de la zone euro doivent soumettre leurs projets de plans budgétaires à la Commission et à l'Eurogroupe au plus tard à la mi-octobre.

Les États membres adoptent leurs budgets nationaux à la fin de l'année.
Début du nouveau cycle

Le cycle recommence vers la fin de l'année, lorsque la Commission fait le point sur la situation économique dans son examen annuel de la croissance pour l'année à venir.

La Commission commence à examiner les progrès réalisés par les différents pays dans la mise en œuvre des recommandations.

Le cycle recommence vers la fin de l'année, lorsque la **Commission** fait le point sur la situation économique dans son **examen annuel de la croissance pour l'année à venir**. Dès cette phase, la Commission tient compte des progrès réalisés par les différents pays dans la mise en œuvre des recommandations.

Une exception : Les États membres qui bénéficient d'une assistance financière associée à un programme d'ajustement économique ne sont pas tenus de soumettre un programme de stabilité et ne font pas l'objet d'un éventuel bilan approfondi concernant les déséquilibres macroéconomiques. L'octroi d'une assistance financière suppose que le bénéficiaire mette en œuvre avec diligence le programme d'ajustement qui couvre déjà tous les domaines d'action concernés.³⁰⁶

³⁰⁶Liste des textes fondant le semestre européen Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne article 121, paragraphe 2, article 136,

Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques,

Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres,

Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques,

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

Résolution du Parlement européen du 25 février 2014 sur la gouvernance du marché unique dans le cadre du semestre européen 2014,

Règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 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,

Règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière,

Cette exception peut être jugée regrettable pour deux raisons : Il est utile de pouvoir disposer d'une vision globale dans le cadre du semestre européen, qui doit aussi intégrer une dimension politique et coordonner et ajuster les sacrifices demandés aux pays sous assistance avec l'ensemble des politiques conduites fait sens. Il nous semble également dangereux de laisser la Troïka agir sans surveillance politique, la situation actuelle de la Grèce illustre cela.

Ce calendrier permet aux gouvernements et aux parlements nationaux d'être pleinement informés du sentiment de l'Union européenne et des autres Etats sur leur économie.

P4 Le niveau d'intrusion du semestre européen dans les décisions nationales

Le semestre européen appréhende la coordination des politiques économiques à partir de trois volets : les réformes structurelles³⁰⁷, la surveillance budgétaire³⁰⁸ et la surveillance des déséquilibres macroéconomiques. Sur ce dernier point il faut se souvenir que les dirigeants européens ont été extrêmement frappés par la rapidité de la dégradation des situations espagnole et irlandaise, données en exemple sur le plan du respect des équilibres budgétaires, victimes d'un surdimensionnement de leur secteur immobilier³⁰⁹ et de leur secteur bancaire. Cet exemple a été déterminant pour convaincre les dirigeants européens de ne pas avoir une analyse trop exclusivement centrée sur les considérations budgétaires.

A. Les réformes structurelles³¹⁰,

Communication de la Commission du 2 juin 2014 sur les recommandations par pays 2014 (COM(2014)0400),

³⁰⁷ dans le cadre de la Stratégie Europe 2020. Adoptée en Juin 2010

³⁰⁸ Un ensemble de règles relatives aux cadres budgétaires nationaux a été défini, notamment en ce qui concerne la comptabilité, les statistiques et les prévisions.

³⁰⁹ 17% du PIB en 2007

³¹⁰ dans le cadre de la Stratégie Europe 2020. Adoptée en Juin 2010

Les recommandations de la Commission européenne relatives à l'ensemble de la zone euro sont rédigées en des termes extrêmement généraux à partir desquels il est difficile d'identifier une mesure précise, car elles rappellent le cadre prévu par les traités européens en indiquant que les Etats doivent « promouvoir et à suivre la mise en œuvre, en collaboration étroite avec la Commission, des réformes structurelles dans les domaines les plus importants pour le bon fonctionnement de la zone euro, afin de favoriser la convergence et la correction des déséquilibres internes et externes... »³¹¹

Mais, cette exigence de coordination parfaitement légitime au regard des traités, autorise-t-elle un commissaire européen à déclarer à propos de la « loi Macron » que la France ne va pas assez loin dans la libéralisation du travail le dimanche. Le débat mérite d'être posé³¹².

En effet, la question posée est celle de savoir si la coordination des mesures structurelles destinées à favoriser la convergence entre les économies nationales permet à la Commission européenne d'intervenir dans le détail des mesures nationales sans se rendre coupable d'immixtion dans des domaines relevant de la pure compétence nationale.

B. Un champ d'investigation de la Commission européenne contesté

Jacques Delors, par exemple, estime que « Au nom de la discipline budgétaire, la Commission a vivement critiqué par exemple l'indexation automatique des salaires en Belgique et veut obliger ce pays à changer sa façon de faire. Eh bien, il est un moment où il faut savoir s'arrêter et respecter la diversité, même si cela ralentit un peu l'allure du convoi. »³¹³

³¹¹Recommandations pour 2014,

³¹²Déclaration de M Pierre Moscovici, à Europe 1 le 11.12.2014, rapportée par le Bulletin quotidien du 12.12.2014

³¹³Compte rendu n°20 de la Commission des affaires européennes, 12 décembre 2012, page 8

Le Président de la république française en mars 2013³¹⁴ a contesté le fait que la commission européenne prétende indiquer à la France ce qu'elle devait faire en matière d'âge de la retraite ce qui a amené François Hollande lors de sa conférence de presse³¹⁵, suivant le sommet européen du 1^{er} juillet 2013 à affirmer « *deux principes* » importants dans les relations entre la Commission européenne et les Etats concernant les plans de réduction des déficits publics en cours³¹⁶ :

Premier principe : « *Une fois définis les objectifs (...), les réformes elles-mêmes, les moyens pour atteindre ces objectifs devaient être laissés aux États* ».

Deuxième principe: « *les réformes devaient se faire dans le dialogue social, ce qui suppose de ne pas préjuger au départ du résultat* », afin de mieux pouvoir associer les syndicats à la réforme. »

Nous voyons, avec ces exemples, apparaître un risque réel-que le Conseil européen essaye de freiner- qui est la tentation pour la Commission européenne de dicter aux Etats l'économie générale des mesures structurelles qu'ils doivent prendre pour assurer la convergence des économies européennes. Or beaucoup de réformes impliquent des négociations avec les partenaires sociaux et la Commission n'a pas la légitimité des parlements et des gouvernements nationaux.

L'analyse de la réunion tenue le 30 janvier 2013 entre le Parlement européen et les parlements nationaux permet d'ailleurs de

³¹⁴la Commission européenne écrivait que le gouvernement français devait « *prendre des mesures d'ici la fin de l'année 2013* » par exemple « *en augmentant encore l'âge effectif de départ à la retraite* »

³¹⁵AFP, 1^{er} juillet 2013

³¹⁶Conclusions du Conseil du 28 juin 2013, site internet du Conseil européen, les propos du Président de la République sont traduits ainsi dans les conclusions du Conseil ; À l'issue d'un échange de vues approfondi, le Conseil européen a conclu le Semestre européen 2013 en approuvant, dans l'ensemble, les recommandations par pays. Les États membres vont à présent traduire ces recommandations dans les décisions qu'ils prendront sur les budgets, les réformes structurelles et les politiques sociales et de l'emploi, tout en favorisant l'adhésion pleine et entière à ce processus au niveau national et en préservant le dialogue social. Le Conseil et la Commission suivront de près leur mise en œuvre. Le Conseil procédera régulièrement à un examen et à une évaluation de la situation économique en Europe. »

mettre en évidence les divergences de perception.³¹⁷ Tout d'abord le Président du Conseil, Herman Van Rompuy, « a exhorté les parlements à ne pas se considérer comme des concurrents, un message repris par de nombreux participants », l'accent mis sur cet aspect est important car la légitimité du Parlement européen à s'ingérer dans les questions budgétaires nationales n'est pas perçue comme évidente.

C. Un Parlement européen qui peine à trouver sa place

Lors de la réunion conjointe des parlements nationaux et européen le 30 janvier 2013, les parlementaires européens ont souligné qu' « avec le semestre européen, les priorités économiques sont fixées par d'autres instances et de manière différente³¹⁸, et le Parlement européen considère à juste titre qu'il occupe peu de place dans une procédure où la décision finale, il faut le souligner, appartient aux parlements nationaux.

Le Parlement européen a adopté par 476 voix pour, 96 contre et 25 abstentions, une résolution « sur le semestre européen pour la coordination des politiques économiques: mise en œuvre des priorités pour 2013, »³¹⁹ qui, adoptée à une très large majorité, nous semble refléter le sentiment dominant de cette assemblée, à savoir son exclusion du processus.

Au-delà des analyses ponctuelles, la Commission européenne a été invitée à : « présenter des propositions législatives en vue d'instaurer **un véritable processus de convergence au sein du semestre européen** sur la base des objectifs Europe 2020, notamment au travers de la création d'un instrument de convergence et de compétitivité et de dispositions permettant une coordination en amont des politiques économiques ; »

Les députés ont demandé également « que la Commission garantisse la **participation formelle du Parlement européen** à

³¹⁷Parlement européen : ECON Communiqué de presse 30-01-2013 -

³¹⁸Anni Podimata, (S&D, EL) vice-présidente du Parlement, communiqué de presse précité

³¹⁹Résolution n° 2013/2134(INI) du 23 10 20132Résolution n° 013/2134(INI) - 23/10/2013

toutes les étapes du processus du semestre européen et que les Etats membres associent les parlements nationaux, les partenaires sociaux et la société civile à l'ensemble du processus. »

Au cours des débats, le Rapporteur Jean-Paul Gauzès a rappelé que le Parlement européen devait être associé au semestre européen, et ce afin d'accroître la transparence et la responsabilité des décisions prises, notamment à travers le dialogue économique. Il déplore de manière plus générale que la participation du Parlement à l'élaboration des grandes orientations des politiques économiques ne soit pas formellement prévue par les traités.

Pervenche Berès (S&D - France), a développé une approche complémentaire lors de ce débat, en considérant que l'examen annuel de croissance 2012, (l'EAC) était en réalité un document d'orientation de la politique économique et devait donc être requalifié en tant que tel. L'eurodéputée considère que la Commission, en qualifiant ce document de "fondateur" sur les discussions portant sur les politiques économiques, a pointé la nécessité pour le Parlement européen d'intervenir dans l'élaboration de ce document. Pour elle, cette participation serait légitime du fait de la coopération du Parlement européen avec les parlements nationaux.

Ce dernier argument aura sans doute du mal à emporter la conviction, car s'il existe des rencontres entre les parlements nationaux et le Parlement européen, il nous semble difficile de parler d'une coopération étroite entre ces institutions. La mise en œuvre des recommandations du semestre européen étant du seul ressort des Gouvernements et parlements nationaux nous ne voyons pas de base dans les traités européens qui permettrait aujourd'hui au Parlement européen de véritablement peser dans le semestre européen.

Par ailleurs il est intéressant de relever que si l'Allemagne demande régulièrement que les institutions européennes puissent censurer un budget national qui ne respecterait pas les exigences du pacte de stabilité et de croissance elle n'a, à notre connaissance, jamais proposé que le Parlement européen puisse être associé à une telle

procédure.

Les parlements nationaux disposent, car ils sont dans leurs domaines de compétence, de beaucoup plus de prérogatives et de légitimité pour intervenir, ce qui constitue également la principale limite à l'efficacité de cette procédure.

Dans la résolution du Parlement européen précitée³²⁰, l'insistance mise par le Parlement européen à demander que « les États membres concluent un "partenariat de convergence" avec les institutions européennes, offrant la possibilité de financements conditionnels des activités de réforme », est fondamentale car, dès lors que des financements communautaires doivent être actionnés, le Parlement européen pourrait naturellement prendre sa place dans ce débat.

En tous cas, pour des raisons qui lui sont sans doute propres, le Parlement européen retarde l'adoption du règlement intérieur de la conférence interparlementaire sur la gouvernance de l'Union économique et monétaire destinée à être le « forum démocratique », prévue par l'article 13 du TSCG³²¹, rendant difficile une coopération avec les parlements nationaux.³²²

Lors de la rencontre précitée, il est intéressant de relever que les déclarations des parlementaires européens vont dans le sens d'une portée obligatoire des recommandations formulées, qui méconnaît les règles de droit européennes et nationales,³²³ dans la mesure où les

³²⁰texte page suivante

³²¹Cf. troisième partie

³²²Cf. intervention de Mme Auroi, Présidente de la Commission des affaires européennes de l'Assemblée Nationale, 8 octobre 2014, compte rendu N°158

³²³Communiqué de presse du Parlement européen sur la réunion du 30 Janvier 2013 : La députée européenne Elisa Ferreira a ainsi déclaré: "*les pays ont besoin de revenir sur les recommandations spécifiques par pays et la qualité des recommandations doit être examinée.*" Mais elle a ajouté que "*nous devons aussi réaliser que les pays ne sont pas libres de suivre entièrement leur propre chemin en raison de l'impact qu'ils peuvent avoir sur les autres États membres*". Répondant aux députés nationaux qui ont contesté la nécessité de se conformer aux recommandations, le député démocrate-chrétien français Jean-Paul Gauzès, rapporteur fictif sur la résolution de Ferreira, indique : "*vous devez être conscients du fait que ces recommandations qui ont émané de la Commission*

parlements nationaux ne disposent pas tous, en particulier le Parlement français, de la possibilité de rejeter les programmes adressés à l'Union européenne.

Il est clair également que le Parlement européen redoute l'apparition d'une structure concurrente, formée par des délégations des parlements nationaux qui serait compétente pour traiter des questions budgétaires des pays de la zone euro.

La zone euro pose en effet un problème difficile au Parlement européen, car les représentants de dix pays qui y siègent n'appartiennent pas à la zone euro. Ils revendiquent néanmoins le droit de donner leur avis en arguant que les décisions prises par la zone euro ont un impact sur leurs économies, et refusent d'être écartés du processus de décision.

Parallèlement, les membres du Parlement européen redoutent l'émergence d'une structure issue des parlements nationaux qui pourrait à terme les marginaliser.³²⁴

européenne ont été en fait adoptées par le Conseil. Si les États membres n'aiment pas ces recommandations, ils devraient alors les rejeter quand elles sont prêtes à être adoptées".
REF. : 20130918STO20205

³²⁴Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, 22/02/2012, Pervenche Berès Eurodéputé Je me réjouis de tout ce qui fait progresser le volet parlementaire de la coopération économique. Attention toutefois à ne pas instituer une grande conférence qui recréerait ce qu'était le Parlement européen avant son élection au suffrage universel, une instance où des parlementaires nationaux s'occuperaient à plein temps des questions économiques avec les parlementaires européens. Il faut progresser, mais chacun dans son champ de compétences. Nous ne renforcerons pas notre légitimité en mélangeant nos compétences en matière de contrôle démocratique du pilotage, au jour le jour, des politiques économiques.

RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN
sur le semestre européen pour la coordination des politiques
économiques: mise en œuvre des priorités pour 2014
(2014/2059(INI))

14 Invite une nouvelle fois la Commission à formuler sans délai des propositions en faveur d'une Union économique et monétaire conformément à toutes ses précédentes orientations en faveur d'une véritable Union économique et monétaire; observe que la réalisation de cette dernière devrait être basée sur la méthode communautaire; réclame une nouvelle fois l'adoption de dispositions juridiques sur des « orientations de convergence » selon la procédure législative ordinaire, établissant, pendant une période définie, un nombre très limité d'objectifs pour les mesures de réforme les plus urgentes et que les États membres veillent à ce que leurs programmes de réforme nationaux soient établis sur la base des orientations de convergence susmentionnées et approuvés par la Commission; invite les États membres à s'engager à pleinement mettre en œuvre leurs programmes de réforme nationaux; propose, à cet égard, que les États membres concluent un « partenariat de convergence » avec les institutions européennes, offrant la possibilité de financements conditionnels des activités de réforme; réaffirme qu'une telle coopération économique renforcée devrait aller de pair avec un mécanisme de financement basé sur des incitants; estime que tout financement ou instrument supplémentaire, comme un mécanisme de solidarité, devrait faire partie intégrante du budget de l'Union, sans figurer dans l'enveloppe approuvée du cadre financier pluriannuel (CFP);

15 Invite la Commission à renforcer le processus du semestre européen, en veillant notamment à ce que suffisamment de temps et de ressources soient alloués à la conception et au suivi des recommandations, et ainsi rendre les recommandations aussi pertinentes que possible pour l'élaboration de politiques économiques aux niveaux européen et national; invite la Commission à présenter des propositions indiquant de quelle manière le caractère contraignant des recommandations du semestre européen peut être renforcé; souligne l'importance de l'implication précoce et la plus large possible du Parlement européen afin que - considérant l'importance et le rôle contraignant accrus - aucun manque de légitimation ne puisse apparaître dans le processus de formation de l'opinion politique;

16 Estime qu'il y a lieu ***de renforcer l'appropriation des recommandations par pays par les parlements nationaux***; invite la Commission à donner la possibilité de présenter les recommandations par pays aux parlements nationaux avant leur adoption par le Conseil;

Section II L'objectif-la prise en compte des recommandations par les Etats-est-il atteint ?

L'objectif est que les États membres tiennent compte de ces recommandations lorsqu'ils établissent leur budget pour l'année à venir.

Le Semestre européen intègre deux nouveautés :

- la synchronisation des différentes procédures : précédemment, la coordination des réformes structurelles dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne et la surveillance budgétaire suivaient deux procédures séparées, dont les calendriers ne coïncidaient pas.
- L'idée du semestre européen est de créer une synergie entre les réformes structurelles et les priorités budgétaires au niveau national, en synchronisant la remise des Programmes Nationaux de Réforme (PNR) et des Programmes de Stabilité ou Convergence (PSC), ainsi que de leurs rapports annuels, à la Commission.

P1 Le poids différent des Parlements nationaux

Les Etats doivent fournir trois documents à la Commission européenne : le Programme national de réforme, le Complément statistique relatif à l'emploi et le Programme de stabilité.

Il convient de relever que, si les pratiques des États de la zone euro sont très variables, il existe des cas où les parlements nationaux disposent de réels pouvoirs :³²⁵

- En Allemagne, le programme de stabilité, comme tous les documents relatifs aux affaires européennes, doit être transmis au Bundestag, qui peut alors exprimer sa position. Si tel est le

³²⁵Exemples extraits du rapport assemblée nationale n° 2056, 24 juin 2014 Commission des affaires européennes sur les recommandations de la Commission européenne relatives aux programmes de stabilité et de réforme 2014, Christophe Caresche et Michel Herbillon, députés

cas, le Gouvernement doit en tenir compte dans sa négociation au niveau européen.

- En Lettonie, il revient à la commission des Affaires européennes de la Saeima d'examiner le programme de stabilité préparé par le ministre des Finances, le cas échéant de l'amender et, *in fine*, de donner son accord à la transmission du document à la Commission européenne.
- En Estonie, la commission des Affaires européennes du Riigikogu est informée du contenu du programme de stabilité, avant que celui-ci ne soit définitivement arrêté par le Gouvernement, ce dernier tenant compte des avis émis par les parlementaires.
- En Finlande, la commission des Affaires européennes de l'Eduskunta peut décider d'émettre un avis sur le programme de stabilité, qui revêt alors un caractère obligatoire pour le Gouvernement.

P2 L'insatisfaction du Parlement français

En France, l'intervention du Parlement est prévue à l'article 10 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques qui précise que lorsque « *le droit de l'Union européenne institue des procédures de coordination des politiques économiques et budgétaires qui comprennent l'échange et l'examen, à échéances périodiques, de documents produits par le Gouvernement et par les institutions européennes, des débats peuvent être organisés à l'Assemblée nationale et au Sénat aux dates qui permettent la meilleure information du Parlement* ».

Cette disposition peu contraignante pour le Gouvernement a été complétée par l'article 14 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2011-2014³²⁶ qui prévoit qu'« *à compter de 2011, le Gouvernement adresse au Parlement, au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne en application de l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le projet de*

³²⁶Inséré à l'initiative de la commission des finances du Sénat,

programme de stabilité. Le Parlement débat de ce projet et se prononce par un vote ».

Le Parlement peut donc se prononcer par le vote d'une résolution, avant l'examen des programmes par la Commission. La consultation du Parlement français est effective, par exemple le projet de Programme National de réforme³²⁷ ainsi que le Programme de stabilité ont été transmis pour avis à l'Assemblée nationale et au Sénat le 23 avril 2014.

Néanmoins cette procédure ne semble pas satisfaire les parlementaires. Par exemple, dans un rapport commun un député socialiste et un membre de l'UMP³²⁸ relèvent : « Une insuffisante coordination avec les parlements nationaux et le parlement européen qui les amène à demander « l'affermissement de la Conférence interparlementaire prévue par l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM ».

Au plan national, ils souhaitent une meilleure association de la Représentation nationale à l'élaboration des programmes de réforme et de stabilité qui ne sont pas intégrés dans la procédure législative, mais reposent sur le fondement de l'article 50-1 de la Constitution, en vertu duquel « *devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne*

³²⁷Il a également fait l'objet d'une consultation des différentes parties prenantes : les partenaires sociaux réunis au sein du Comité du dialogue social européen et international, les associations de collectivités territoriales, le Conseil économique, social et environnemental et le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les parties prenantes ont de plus pu échanger avec la Commission européenne lors de la rencontre bilatérale organisée le 20 février 2014 à Paris. Les contributions transmises à ce jour par les parties prenantes figurent en annexe au document transmis par le Gouvernement.

³²⁸Rapport d'information assemblée nationale n° 2056, le 24 juin 2014 commission des affaires européennes sur les recommandations de la commission européenne relatives aux programmes de stabilité et de réforme 2014, Christophe Caresche et Michel Herbillon, députés, du rapport

lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité ».

« Dans les faits, la procédure suivie en 2014 a été la suivante. Avant de transmettre le programme de stabilité français à la Commission européenne, le Gouvernement a fait, devant l'Assemblée nationale et le Sénat, une déclaration relative au programme de stabilité, qui a été suivie d'un débat et, à l'Assemblée nationale seulement, d'un vote. »

« Cette procédure a pour conséquence de mettre les parlementaires, pour ainsi dire, devant le fait accompli, ces derniers ne pouvant qu'approuver ou refuser en bloc la déclaration du Gouvernement, sans moyen d'infléchir, en amont lors de l'élaboration des programmes, ou bien lors de la présentation, le contenu des documents transmis à la Commission européenne. »

Ces documents mériteraient sans doute d'être assimilés à une loi de programmation, dans la mesure où ils représentent un engagement, au moins politique, sur les réformes à mener, qui devront ensuite trouver une traduction législative³²⁹. Cette approche rendrait également obligatoire un débat suivi d'un vote et de l'intégration d'amendements.

³²⁹Messieurs Carresche et Herbillon proposent dans cette perspective qu' « afin de faciliter l'appropriation, par les parlementaires français, de la procédure du semestre européen et des recommandations de politique économique, ...que l'information mise à disposition des parlementaires lors de la phase préparatoire des programmes soit enrichie. L'élaboration des programmes de stabilité et de réforme donne lieu à de nombreux échanges entre les représentants français et ceux de la Commission européenne. Se sont ainsi tenues cette année cinq réunions avec les représentants du Gouvernement, dont deux plus particulièrement axées sur la fiscalité et les professions réglementées, et une journée consacrée à la rencontre des représentants de la Commission européenne avec les différents ministères, les partenaires sociaux et les représentants des collectivités territoriales. Vos rapporteurs suggèrent que les parlementaires nationaux, qui sont les premiers sollicités lorsqu'il s'agit d'adopter les lois de finances et de mettre en œuvre les réformes, puissent notamment participer à cette journée d'échanges avec la Commission européenne... » « Par ailleurs, vos rapporteurs, qui rappellent que la possibilité, pour les parlementaires, d'apporter des inflexions aux programmes a été demandée à plusieurs reprises au Gouvernement sans

P3 Le caractère non contraignant des recommandations européennes affaiblit leur portée³³⁰

De par la rédaction de l'article 5 du Traité sur l'Union européenne le principe d'attribution régit la répartition des compétences entre les Etats et l'Union (« Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union »).

L'article 7 du TFUE précise qu'« En vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres. »

En outre, la liste des compétences propres et des compétences partagées entre les Etats et l'Union européenne n'implique en aucun cas de compétence directe de l'Union européenne sur les finances publiques nationales.

La compétence exclusive des Etats, bien que cette notion n'existe pas en droit communautaire, dans l'adoption de leurs budgets ne fait aucun doute. En effet, aucun organe communautaire ne dispose d'un pouvoir de réformation ou de substitution des budgets nationaux, dont l'adoption demeure l'apanage des parlements nationaux, cela est affirmé et réaffirmé par les traités³³¹.

Par contre, sous l'impact du droit dérivé et du TSCG, la compétence dans l'élaboration des budgets peut-elle être qualifiée de compétence partagée , dans la mesure où la procédure du semestre

recevoir de réponse favorable jusqu'à présent, souhaitent qu'une réflexion soit menée avec le Gouvernement pour étudier les moyens de permettre aux parlementaires d'influer sur ces engagements. »

³³⁰Par exemple les Recommandations du Conseil sur la mise en œuvre des grandes orientations de politiques économiques des États membres dont la monnaie est l'euro COM(2014) 401 final, le 2.6.2014 SWD(2014)

³³¹Article 3 du TSCG

européen associe l'Union européenne à l'élaboration des budgets nationaux ?

Pour le Conseil Constitutionnel la réponse est négative dans la mesure où le rôle des instances communautaires n'est que consultatif, mais il semble que cette vision doive être relativisée.

Le Conseil Constitutionnel en admettant que la ratification du TSCG n'impliquait pas de révision constitutionnelle³³² a développé la lecture la moins contraignante possible de ce texte pour les Etats, en considérant par exemple que la mise en place d'un programme de partenariat budgétaire et économique n'emportait aucune conséquence en droit interne ³³³.

Cette vision d'un semestre européen débouchant sur des recommandations dépourvues de toute portée juridique affaiblit sans doute la procédure et, il semble que toute modification de la portée du semestre européen vers des actes contraignants impliquerait une modification de la Constitution préalablement à la ratification d'un éventuel Traité.

Nous ne sommes pas complètement convaincu que la Commission européenne partage cette approche, car la présentation faite par la Commission européenne du semestre européen ne présente pas les recommandations de l'Union européenne comme totalement facultative :

³³²décision n° 2012-653, du 9 août 2012

³³³« Le Conseil constitutionnel a donc jugé que la ratification du traité n'imposait pas une modification préalable de la Constitution. Il a toutefois précisé : « *dans les conditions définies* » par les considérants de sa décision dans lesquels il a jugé que seule une mise en œuvre du traité selon les modalités rendues possibles par la seconde branche de l'alternative serait alors possible. Il ne s'agit pas d'une déclaration de constitutionnalité « sous réserve », ce que le Conseil constitutionnel s'interdit de faire lorsqu'il examine la conformité à la Constitution d'un engagement international. Il s'agit de rappeler que la mise en œuvre de ce traité ne pourra se faire que dans le respect des prérogatives constitutionnelles du Gouvernement et du Parlement dans l'élaboration et l'adoption des lois de finances et de financement de la sécurité sociale et du principe de l'annualité des lois de finances, ce que le Conseil constitutionnel a estimé possible ». Commentaire de la décision n° 2012-653, site internet du Conseil Constitutionnel

« Enfin, **fin juin ou début juillet**, le Conseil adopte formellement les recommandations par pays. » « Des avertissements politiques peuvent être adressés si les recommandations ne sont pas exécutées dans les temps. Des mesures incitatives et des sanctions peuvent également être prises en cas de déséquilibres macro-économiques et budgétaires excessifs. ³³⁴ » Il nous semble qu'il existe une différence d'approche entre les institutions européennes qui considèrent que les recommandations relèvent de l'ardente obligation et la vision « rassurante » développée par le Conseil Constitutionnel (cf. encadré suivant). La Cour de justice de l'Union européenne n'a pas eu à trancher ce point, l'expérience montre qu'elle privilégie généralement une vision très intégrationniste de l'Union européenne.

Décision du Conseil Constitutionnel N°2012-653 du 9 août 2012

32. Considérant que l'article 5 instaure une obligation pour une partie faisant l'objet d'une procédure pour déficit excessif de mettre en place un programme de partenariat budgétaire et économique soumis à l'approbation du Conseil de l'Union européenne et de la Commission ; **que l'existence d'un tel programme n'a pas de conséquences contraignantes sur le droit interne ;**

33. Considérant que l'article 6 prévoit que les parties communiquent à l'avance au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne des indications sur leurs plans d'émissions de dette publique ; **qu'il n'instaure qu'une obligation d'information ;**

34. Considérant que l'article 7 stipule que les parties s'engagent à appuyer les propositions ou recommandations soumises par la Commission européenne lorsque celle-ci estime qu'un État ne respecte pas le critère du déficit, excepté si une majorité qualifiée d'États est opposée à la décision proposée ou recommandée ; qu'il comporte **un simple engagement à appliquer une règle de majorité plus contraignante** que celle prévue par le droit de l'Union européenne dans le cadre de l'engagement de la procédure concernant les déficits excessifs ; que cette modification des règles de décision applicables ne se substitue pas à la règle de l'unanimité ;

³³⁴ Site internet de la Commission européenne, article intitulé « coordonner pour concrétiser, le semestre européen »

P4 La notion de déséquilibres macro-économiques est source de contentieux avec les Etats

Les dirigeants européens ont été extrêmement frappés par la rapidité de la dégradation des situations espagnole et irlandaise victimes respectivement d'un surdimensionnement du secteur immobilier³³⁵ et du secteur bancaire.

Le règlement (UE) n° 1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques définit un déséquilibre macroéconomique comme «toute tendance donnant essor à des développements macroéconomiques ayant un effet préjudiciable ou susceptibles d'avoir un effet préjudiciable sur le bon fonctionnement de l'économie d'un État membre, de l'Union économique et monétaire ou de l'Union dans son ensemble» et les déséquilibres excessifs comme «des déséquilibres graves, notamment des déséquilibres compromettant, ou susceptibles de compromettre, le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire».

Pour la Commission européenne³³⁶, tout écart par rapport à un niveau souhaitable peut être considéré comme un déséquilibre. Toutefois, tous les déséquilibres ne sont pas préjudiciables et ne requièrent pas une intervention politique, dans la mesure où ils peuvent s'inscrire dans l'ajustement dynamique d'une économie. Les déséquilibres appelant une surveillance étroite et une possible intervention politique sont ceux qui ont trait à des évolutions susceptibles d'entraver lourdement le bon fonctionnement de l'économie d'un État membre, de la zone euro ou de l'Union dans son ensemble. En pratique, il s'agit de déséquilibres qui soit se situent à un niveau dangereux (par exemple, un endettement élevé), soit traduisent une dynamique non viable (par exemple, une hausse excessive des prix immobiliers ou du crédit) risquant d'entraîner un ajustement brutal et

³³⁵17% du PIB en 2007

³³⁶Exposé des motifs du règlement (UE) n° 1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques

important et, par conséquent, dommageable. Ainsi, un déficit élevé et persistant de la balance courante est considéré comme un déséquilibre s'il risque d'entraîner un «arrêt brutal» et des coûts importants sur le plan du bien-être.

Le Semestre européen représente incontestablement une avancée dans la gouvernance économique européenne cependant, il est insuffisant pour doter l'UEM du pilier économique dont elle a besoin, et il serait très excessif d'analyser un progrès évident dans le dialogue entre les gouvernements comme l'ébauche du gouvernement économique européen souvent évoqué.

La référence aux politiques macroéconomiques et aux réformes structurelles introduit une compétence générale des institutions européennes là où les traités ne leur réservent qu'une compétence d'attribution. Il s'agit à nos yeux d'une évolution fondamentale de l'Union européenne, car l'imprécision des notions de cadre macroéconomique et de réformes structurelles ne permet pas de limiter véritablement la compétence de cette dernière³³⁷.

³³⁷Comme nous l'examinerons dans la troisième partie, à partir des exemples tirés de l'examen annuel par la Commission européenne de la situation macroéconomique des Etats.

Chapitre III

Le « paquet gouvernance économique »

Ou « paquet de six »

Le 29 septembre 2010, la Commission européenne a adopté « un ensemble de propositions législatives : s’inspirant des recommandations de la « Taskforce » d’Herman Van Rompuy, ces six textes, dits « Paquet gouvernance économique » ou « Six pack », mais nous préférerons parler de « paquet de 6 », visent « à resserrer la discipline budgétaire dans les États membres et à élargir la surveillance de leurs politiques économiques », étendues aux politiques macroéconomiques et aux réformes structurelles »³³⁸.

Le 15 mars 2011, les ministres des Finances de l’Union européenne se sont mis d’accord sur ce « paquet » de mesures « visant à renforcer la gouvernance économique dans l’UE et plus particulièrement dans la zone euro », en reprenant les propositions de la commission européenne, mais l’accord global prévu pour juin 2011 n’est intervenu qu’en novembre 2011.

Quatre objectifs généraux sont affichés par ce paquet :

- renforcer les règles du pacte de stabilité et de croissance (PSC), dont le but était de limiter les déficits budgétaires et la dette publique, grâce à un contrôle accru lors d’une phase précoce et un recours à la procédure plus facile. Les règles accorderont également une plus grande importance à la réduction de la dette (et non seulement au déficit);
- introduire de nouveaux contrôles en matière de déséquilibres macroéconomiques au sein de l’UE, tels que des bulles dans le secteur immobilier et des divergences croissantes en termes de compétitivité entre les États membres;

³³⁸Communiqué de la Commission européenne en date du 29 septembre 2010

- fixer des normes afin d'assurer une collecte correcte et indépendante de statistiques, ces données étant essentielles pour une prise de décision budgétaire saine et le contrôle des budgets;
- et renforcer la transparence du processus de prise de décisions ainsi qu'accroître la responsabilité des décideurs.

Il convient également de noter que sous l'impact de la crise économique le respect du plafond de la dette de 60% du PIB est inatteignable rapidement pour la plupart des Etats et que la modification engagée, en introduisant des marges d'interprétation et de souplesse, permet également de mettre en adéquation le droit et les faits.

Section 1 Les propositions de la Commission européenne

P1 L'architecture des textes proposés

Les six textes proposés par la Commission européenne s'articulent autour des mécanismes suivants :

A. Un règlement modifiant la base législative du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance: pour rompre avec le laxisme dont les États membres ont pu faire preuve dans le passé en période de conjoncture favorable, le contrôle des finances publiques sera basé sur un nouveau concept de politique budgétaire prudente, qui devrait assurer qu'ils se rapprochent de leur objectif à moyen terme. La Commission pourra adresser un avertissement aux États membres de la zone euro qui s'écartent sensiblement d'une politique budgétaire prudente.

B Un règlement modifiant la base législative du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance (règlement: la décision d'engager la procédure concernant les déficits excessifs accordera une plus grande importance à l'évolution de la dette, qui sera placée sur un pied d'égalité avec l'évolution du déficit. Les États membres dont la dette dépasse 60

% du PIB devront prendre des mesures pour la réduire à un rythme satisfaisant, ce rythme étant défini comme égal à 1/20^e de la différence avec le seuil de 60 % au cours des trois années précédentes.

C Un règlement sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro : en ce qui concerne le volet préventif, l'obligation de constituer un dépôt portant intérêt sera imposée en cas d'écart important par rapport à une politique budgétaire prudente. Concernant le volet correctif, l'obligation de constituer un dépôt ne portant pas intérêt, de 0,2 % du PIB, s'appliquera dès lors qu'il sera décidé qu'un pays est en situation de déficit excessif. Ce dépôt sera converti en amende si les recommandations visant à corriger le déficit excessif ne sont pas respectées.

D. Pour assurer l'application de ces dispositions, **un mécanisme de vote à la « majorité inversée »** est envisagé pour l'imposition des sanctions. En d'autres termes, la proposition de sanction de la Commission sera considérée comme adoptée à moins que le Conseil ne la rejette à la majorité qualifiée, pour éviter la situation de 2004 où l'alliance entre la France et l'Allemagne avait conduit au rejet des propositions de la Commission européenne. Les intérêts produits par les dépôts ainsi que les amendes seront répartis entre les États membres de la zone euro qui ne sont ni en situation de déficit excessif, ni en situation de déséquilibre excessif.

E. Une nouvelle directive du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres : ce texte prévoit la prise en compte dans les cadres budgétaires nationaux des objectifs du pacte. La directive définit des exigences minimales que les États membres devront respecter.

Les propositions initiales de la Commission européenne ont

abouti à six textes aujourd'hui intégrés dans le droit positif avec un champ d'action plus large que celui prévu initialement. Il faut relever que ce dispositif a été fortement appuyé par la BCE.³³⁹

Le « *Paquet de six* »

Réforme du pacte de stabilité

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

Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques

Règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs

³³⁹Le "paquet de six" renforce considérablement la gouvernance économique. Le signal important donné aux marchés financiers est le suivant: l'Union européenne est déterminée à résoudre ses problèmes. Il est vrai que la zone euro a rapidement besoin d'outils lui permettant de s'attaquer aux problèmes immédiats, mais des mesures sont également nécessaires pour empêcher que la situation désastreuse que nous connaissons aujourd'hui ne se répète à l'avenir. En vue de résoudre les problèmes immédiats, l'UE a créé un fonds de sauvetage (le mécanisme européen de stabilisation financière qui deviendra le mécanisme européen de stabilité à partir de 2013). La BCE y participe de manière active afin de stabiliser les marchés obligataires et de financer les banques. En outre, des mesures supplémentaires, telles qu'une taxe sur les transactions financières et les euro-obligations, font actuellement l'objet d'études. Deuxièmement, bien que les sanctions étaient censées s'appliquer de manière automatique, le déclencheur indispensable pour les imposer risquait d'être bloqué de manière permanente si aucune procédure automatique n'était mise en place à une phase antérieure, dans le cadre du "volet préventif" du PSC. Cette situation découlait du fait que la Commission ne peut imposer aucune sanction à un État membre à moins qu'un avertissement final dénonçant un manque persistant de mesures correctives n'ait été formellement adopté par le Conseil. Jusque la semaine dernière, le Conseil insistait pour qu'aucune procédure automatique ne soit appliquée avant que l'avertissement final soit donné. Et sans cet élément, il aurait été très facile pour les États membres de bloquer le lancement de cet avertissement final et de bloquer ainsi toute sanction. En fin de compte, toute réforme peu solide relative aux règles de gouvernance économique aurait mené à une incertitude accrue sur les marchés.

Autres sujets

Règlement (UE) n° 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

Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques

Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres

P2 le recours au droit dérivé européen

Ces textes, qui consistent exclusivement en des textes de droit dérivé, modifient considérablement le fonctionnement de l'Union européenne et de la zone euro. Ils vont aux limites extrêmes de la compétence de l'Union européenne³⁴⁰, sans modifier pour autant les articles 121 et 126 du TFUE, relatifs respectivement aux volets préventif et correctif du pacte, ce qui explique qu'une modification des traités soit ultérieurement intervenue, avec le TSCG, pour instituer « une union budgétaire ».

Aux termes de l'article 121 du TFUE le Conseil définit les « *grandes orientations de politiques économiques* » (GOPE), et effectue une « *surveillance multilatérale* », qui s'appuie sur les programmes de stabilité adressés par les Etats membres de la zone euro et les programmes de convergence pour les Etats n'appartenant pas à la zone euro. Le TFUE se borne à prévoir que le Conseil peut adresser aux Etats des recommandations, sans évoquer la possibilité de sanctions.

Le protocole n° 12 annexé au TFUE définit, s'agissant du volet correctif, les seuils de déficit et de dette publique maximaux.³⁴¹

A l'encontre d'un mécanisme d'automatisme l'article 126 du TFUE précise que le seuil de 3 points de PIB peut être dépassé sans

³⁴⁰Cf. Loïc Levoyer, l'influence du droit communautaire sur le pouvoir financier du Parlement français, LGDJ, p. 9

³⁴¹respectivement 3 et 60 points de PIB

qu'il y ait déficit excessif, dès lors que le déficit a « *diminué de manière substantielle et constante et atteint un niveau proche de la valeur de référence* » ou que le dépassement est « *exceptionnel et temporaire* ». ³⁴²

Ce point de droit ne modifie pas réellement la situation existante. La principale modification du volet correctif est une précision apportée à l'article 126 du TFUE selon lequel la dette publique peut être supérieure à 60 points de PIB si elle « *s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant* ».

Selon le règlement, ce critère est satisfait « si l'écart par rapport à la valeur de référence s'est réduit sur les trois années précédentes à un rythme moyen d'un vingtième par an, à titre de référence numérique fondée sur les changements survenus au cours des trois dernières années pour lesquelles les données sont disponibles » ³⁴³.

Selon le nouvel article 2 bis du règlement n° 1466/97 « chaque Etat membre a un objectif à moyen terme différencié pour sa position budgétaire. Ces objectifs budgétaires à moyen terme spécifiques à chaque pays peuvent s'écarter de l'obligation d'atteindre une position proche de l'équilibre ou excédentaire, tout en prévoyant une marge de sécurité pour ce qui concerne la limite de 3 % du PIB fixée pour le déficit public. (...) Compte tenu de ces facteurs, pour les Etats membres participants et pour les Etats membres participant au MTC 2, les objectifs budgétaires à moyen terme spécifiques se situent entre - 1 % du PIB et l'équilibre ou

³⁴²L'article 126 du TFUE prévoit des sanctions, dans le seul cas d'un dépassement du critère de déficit. La procédure est la suivante :- rapport de la commission ;

- décision du Conseil sur l'existence d'un déficit excessif ;

- « *recommandation* » du Conseil à l'Etat membre, qui doit alors prendre une « *action suivie d'effets* » (dans un délai maximal actuellement fixé à six mois) ;

- « *mise en demeure* » de l'Etat membre par le Conseil de prendre des mesures dans un délai déterminé ;

- sanctions (dépôt ne portant pas intérêt et amendes en particulier).

³⁴³Dans le cas des Etats soumis à une procédure concernant les déficits excessifs à la date du 8 novembre 2011, il ne jouera pas tant qu'ils n'auront pas mis fin à leur déficit excessif (ce qui est généralement censé être le cas en 2013), et au cours des trois premières années le Conseil pourra fixer des objectifs moins contraignants.

l'excédent budgétaire en données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires ».

En ce qui concerne la référence à l'effort structurel, bien qu'il n'utilise pas le terme, le règlement exige, dans le cas des Etats n'ayant pas atteint leur objectif à moyen terme, que « *l'augmentation annuelle des dépenses ne dépasse pas un taux inférieur à un taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme* », ce dernier taux correspondant à l'évaluation de la croissance potentielle par la Commission européenne, « *sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes* ». L'effort structurel se définissant comme la somme de la diminution du ratio dépenses/PIB potentiel et des mesures nouvelles sur les recettes, il s'agit bien d'une règle d'effort structurel.

L'article 5 du règlement 1466/7 prévoit donc désormais que « pour déterminer si des progrès suffisants ont été accomplis en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, une évaluation globale est effectuée en prenant pour référence le solde structurel et en y intégrant une analyse » d'effort structurel.

Cette rédaction ne précise pas si les deux critères d'évolution du solde structurel et d'effort structurel sont ou non cumulatifs.

Cette ambiguïté pose un problème, alors notamment que le TSCG prévoit que les Etats l'ayant ratifié devront transposer cette règle dans leur droit interne.

Comme nous l'avons relevé avec la notion de déséquilibres macro-économiques, les notions sur lesquelles reposent les calculs de la Commission européenne sont plus difficiles à appréhender, par exemple la « croissance potentielle ».

Pour le Ministère des finances, la croissance potentielle de l'économie française aurait été d'environ 2 % sur la période 1999-2007,

ce qui coïncide avec la croissance effectivement constatée au cours de cette période. La récession de 2009 a constitué un choc (la croissance potentielle s'étend repliée en dessous de 1 %) provenant essentiellement de l'arrêt de la productivité globale des facteurs. Pour l'avenir, le Gouvernement avait prévu une remontée progressive du taux de croissance potentielle (1,3 % en 2012, 1,4 % en 2013, 1,5 % en 2014-2015, 1,6 % en 2016-2017), même si l'écart de production demeurerait négatif en 2017 en raison de la crise de 2008-2009. Pour la Commission européenne, la croissance potentielle de moyen terme serait de 1,3 %. La Cour des comptes s'est, elle, appuyée sur une hypothèse de 1,4 % pour correspondre à la cible de déficit de 3 %. ³⁴⁴

Cet exemple montre qu'en abandonnant des normes de références claires, de type 3% du PIB, les débats sur le niveau de déficit autorisé prennent un tour incompréhensible pour l'opinion publique et dangereux pour les institutions européennes dans la mesure où il leur sera difficile de faire admettre leur point de vue par les opinions publiques nationales, avec les sacrifices que cela induit, en l'absence d'accord sur les bases de calcul.

³⁴⁴Flash éco AFEF, 26 octobre 2012 : La croissance potentielle est définie comme le taux de croissance du PIB potentiel, soit la production qu'une économie est capable de soutenir durablement sans générer de tensions sur les prix. Elle dépend de trois facteurs : le volume de travail, le stock de capital et la productivité globale des facteurs¹. Le volume de travail dépend à son tour de la population active, du taux de chômage structurel et du nombre d'heures travaillées par tête. La croissance potentielle sert à situer la position de l'économie dans le cycle, avec des implications directes en matière de politique économique : du point de vue de la politique monétaire, un écart de production négatif (i.e. une croissance effective inférieure à son potentiel) se traduit par une réduction des pressions inflationnistes (et inversement). Du point de vue de la politique budgétaire, un niveau d'activité inférieur à son potentiel fait apparaître un déficit public « conjoncturel », par opposition au déficit « structurel », indépendant de la conjoncture économique. Ceci éclaire les orientations récentes prises en Europe et en France (via le projet organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques) consistant à concentrer les efforts d'ajustement budgétaire sur la composante structurelle des comptes publics, le déficit conjoncturel devant se résorber lorsque la croissance rejoindra son niveau potentiel.

Article 5 du règlement n° 1466/97 résultant du règlement (UE) n° 1175/2011 du 16 novembre 2011

« Pour déterminer si des progrès suffisants ont été accomplis en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, une évaluation globale est effectuée en prenant pour référence le solde structurel et en y intégrant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes. À cette fin, le Conseil et la Commission évaluent si la trajectoire d'accroissement des dépenses publiques, combinée avec les effets des mesures prises ou prévues en matière de recettes, respecte les conditions suivantes:

« a) pour les Etats membres qui ont atteint leur objectif budgétaire à moyen terme, l'augmentation annuelle des dépenses ne dépasse pas un taux de référence [=estimation de la croissance potentielle à MT : cf. plus bas] pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme, sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes;

« b) pour les Etats membres qui n'ont pas encore atteint leur objectif budgétaire à moyen terme, l'augmentation annuelle des dépenses ne dépasse pas un taux inférieur à un taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme, sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes. La différence entre le taux de croissance des dépenses publiques et un taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme est telle qu'elle garantit une progression appropriée en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme;

« c) pour les Etats membres qui n'ont pas encore atteint leur objectif budgétaire à moyen terme, les réductions discrétionnaires des éléments de recettes publiques sont compensées, soit par des réductions des dépenses, soit par des augmentations discrétionnaires d'autres recettes publiques, soit par les deux à la fois.

« Les dépenses globales n'incluent pas les dépenses d'intérêt, les dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et les modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage.

« Le surcroît de hausse des dépenses par rapport au taux de référence à moyen terme n'est pas considéré comme un dépassement de la référence dans la mesure où il est intégralement compensé par une augmentation des recettes imposée par des mesures législatives.

« Le taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme est fixé sur la base de projections dans une approche prospective ou d'estimations dans une approche rétrospective. Les projections sont périodiquement actualisées. La Commission rend publique la méthode de calcul de ces projections ainsi que le taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme qui en résulte. »

A. Dispositions applicables à l'ensemble des Etats de l'Union européenne

Deux nouveaux règlements s'appliquent à l'ensemble des Etats de l'Union. Ils concernent respectivement les volets préventif (n° 1175/2011) et répressif (n° 1177/2011).

La principale modification au volet **préventif**, est l'inscription dans le droit du « *semestre européen* ».

Ce dernier devra s'appuyer sur, non seulement les GOPE et la présentation et l'évaluation des programmes de stabilité ou de convergence, mais aussi sur les « *lignes directrices pour l'emploi* ³⁴⁵», la présentation et l'évaluation des « *programmes de réforme nationaux* » des Etats membres accompagnant la stratégie de l'Union pour la croissance et l'emploi, et la surveillance et la correction des déséquilibres macroéconomiques en vertu du règlement (UE) n° 1176/2011 du 16 novembre 2011.

B. Dispositions applicables aux seuls Etats membres de l'Euro : L'automatisme des sanctions

Il s'agit d'un point controversé, un certain nombre d'Etats, au premier rang desquels l'Allemagne souhaitent que les sanctions prévues par les textes soient appliquées et que la situation de 2003 où le Conseil avait refusé de suivre la Commission européenne, ne se reproduise plus. Il faut noter que le Parlement européen a pesé également pour une plus grande automatisme des sanctions.

Aussi, le règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011³⁴⁶, met-il en place une nouvelle procédure de sanctions, dite de « majorité qualifiée inversée », qui

³⁴⁵Prévues par l'article 148 du TFUE

³⁴⁶Pris sur la base de l'article 136 du TFUE

signifie que la proposition de sanction proposée par la Commission est adoptée, sauf si le Conseil décide du contraire à la majorité qualifiée.

Si la Commission européenne décide qu'aucune action efficace n'a été prise, sa décision ne pourra être ignorée que si une majorité de pays de la zone euro en conviennent (à savoir 9 membres sur 17). Ce compromis difficilement obtenu signifie que le pacte de stabilité et de croissance (qui définit les limites des déficits budgétaires et la dette publique) comprendra une procédure quasiment automatique en vue de prendre une décision sur l'«avertissement final», à savoir une décision nécessaire pour déclencher la première phase de la procédure relative aux sanctions.

Dans la législation, des sanctions semi-automatiques étaient déjà appliquées, dès qu'il avait été établi qu'aucune mesure, ou que des mesures inadéquates, avaient été prises pour corriger le non-respect du pacte de stabilité et de croissance. Toutefois, ces mesures étaient censées intervenir plus tard dans le processus, et il était important d'inclure le caractère inévitable d'un avertissement final de la Commission dès le début du processus.

L'application semi-automatique de sanctions va à l'encontre de l'accord conclu entre la France et l'Allemagne, pour que les États membres conservent la maîtrise de la procédure.

Outre l'introduction du mécanisme de majorité inversée lors de certaines étapes de la procédure, le Parlement européen a obtenu que, pour toutes les autres décisions relatives au Pacte de stabilité et de croissance, qu'il s'agisse du volet préventif ou correctif, le Conseil s'engage dans sa législation à suivre, de manière générale, les recommandations et propositions de la Commission, ou à expliquer son refus publiquement au Parlement.

M Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat aux affaires européennes s'était d'ailleurs ému de cette situation devant la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale le 28 juin 2011 : « *En ce qui concerne le paquet législatif - le six-pack -, l'accord n'a pas pu être*

constaté. Chaque institution doit prendre ses responsabilités : sommes-nous capables de faire prévaloir un intérêt général européen ? L'absence d'accord est entièrement imputable au Parlement européen, dont je ne doute pas qu'il finira par changer d'attitude sur les avancées proposées par le Conseil - en matière de majorité qualifiée inversée comme de dialogue sur les questions économiques. Il n'y a pas de place pour les marchandages ou l'affirmation d'un rapport de forces : c'est l'Europe qui est en jeu. »

Néanmoins, en pratique, le difficile compromis réalisé entre le Parlement européen et le Conseil explique que les Etats disposent en pratique de diverses possibilités de blocage à la majorité qualifiée « ordinaire », c'est pourquoi le TSCG est revenu un an plus tard sur ces dispositions pour les durcir.

Le tableau ci-après synthétise les différentes étapes du processus de sanction. On observe que la phase ultime, celle d'une amende supérieure à 0,2 point de PIB (mais « plafonnée » à 0,5 point de PIB^{*}, serait toujours décidée à la majorité qualifiée « ordinaire ».

Un Etat ne respectant pas le critère de dette, et donc en situation de déficit excessif, pourrait être sanctionné au même titre qu'un Etat ayant un déficit supérieur à 3 points de PIB.

Les Etats hors zone euro ne peuvent se voir infliger ces sanctions. Cependant, il est prévu que dans le cas des Etats bénéficiaires des fonds de cohésion, ne pas se conformer aux recommandations adressées dans le cadre de la procédure pour déficit excessif peut conduire à la suspension des financements de ces fonds³⁴⁷.

³⁴⁷Cette sanction a été appliquée à la Hongrie en 2011, cf. IIIème partie

Les sanctions prévues par le six-pack de novembre 2011, dans le cas des seuls Etats de la zone euro (règlement (UE) n° 1173/2011)

348

Déclenchement de la sanction	Sanction	Adoption
Volet préventif		
Décision du Conseil établissant l'absence d'action en réponse à une recommandation du Conseil sur la base de l'article 121(4) du TFUE ^{90(*)}	Dépôt portant intérêt (en principe 0,2% du PIB)	Vote à la majorité qualifiée inversée
Volet correctif		
Décision du Conseil sur la base de l'article 126(6) du TFUE (existence d'un déficit excessif) ^{91(*)} , seulement si les Etats membres ont déjà versé un dépôt portant intérêt (en cas de non-conformité avec les dispositions du volet préventif) ou en cas de violation particulièrement grave des règles	Dépôt ne portant pas intérêt (en principe 0,2% du PIB)	Vote à la majorité qualifiée inversée
Décision du Conseil sur la base de l'article 126(8) ^{92(*)} du TFUE (absence d'action suivie d'effet en réponse à la recommandation de corriger le déficit excessif sur la base de l'article 126(7) ^{93(*)})	Amende (en principe 0,2% du PIB)	
Décision du Conseil sur la base de l'article 126(11) ^{94(*)} du TFUE (absence d'action effective en réponse à la mise en demeure de corriger le déficit excessif sur la base de l'article 126(9) ^{95(*)})	Amende (0,2% du PIB+composante variable)	Vote à la majorité qualifiée « ordinaire »

³⁴⁸ Fiches Sénat :

http://www.senat.fr/role/fiche/impact_regles_europeennes_sur_les_lois_financieres.html

Section II L'examen par le Parlement européen

L'examen des textes a débuté le 23 mars 2011, devant la commission des affaires économique, près de 2 000 amendements ont été déposés, ce qui constitue un record pour le Parlement européen. Il convient de relever que la BCE, par l'intermédiaire de son Président Jean-Claude Trichet, auditionné par cette commission parlementaire³⁴⁹, a alors déclaré qu'il comptait beaucoup sur l'influence du Parlement européen pour améliorer la législation, étant donné que les États membres avaient encore du chemin à faire avant que leur position ne soit acceptable aux yeux de la BCE³⁵⁰ mais que l'intégration dans le « paquet gouvernance » du projet de coordination des politiques économiques par le Semestre économique européen et d'une partie du Pacte pour l'euro recevaient un vif soutien de sa part. La position des groupes politiques du PE correspond assez bien aux clivages traditionnels, les groupes de centre-gauche craignent que le paquet ne se concentre de trop près sur une correction budgétaire reposant sur la fiscalité, au détriment de la croissance et de l'emploi et la majorité du PPE pense qu'il faut dans tous les cas restaurer la confiance en vue de stimuler la croissance par le biais d'autres instruments. Les rapporteurs³⁵¹ ont au cours des débats essayé d'harmoniser les positions des eurodéputés en amendant le texte d'abord sur des positions symboliques en incluant semestre européen dans le paquet, « rendant ainsi les règles plus intuitives de sorte que tout resserrement budgétaire nécessaire n'entrave pas de manière excessive la croissance économique ou les investissements que demande une telle croissance. »

³⁴⁹ Audition du 29 Août 2011

³⁵⁰ Corien Wortmann-Kool (Pays-Bas, PPE) pour le projet relatif à la surveillance des positions budgétaires, surveillance et coordination des politiques économiques

Diogo Feio (Portugal, PPE) pour le projet relatif à la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs

Elisa Ferreira (Portugal, S&D) pour le projet relatif à la prévention et correction des déséquilibres macroéconomiques

Sylvie Goulard (France, ADLE) pour le projet relatif à la surveillance budgétaire dans la zone euro

Vicky Ford (Royaume-Uni, ECR) pour le projet relatif aux exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres

Pour le Parlement européen « Prises ensemble, ces améliorations devraient faire du « paquet de six » un ensemble de règles plus solide comparé au système actuel, mais devraient également permettre une application plus intelligente des règles », il convient de relever que la plus grande automaticité des sanctions paraît antinomique de cet objectif affiché.

Aux yeux du Parlement européen les améliorations les plus importantes liées à son intervention sont les suivantes :

- Transparence accrue, en exigeant la publication de textes et de débats, et en impliquant le Parlement européen et les parlements nationaux lorsque les États membres doivent rendre des comptes;
- Davantage de détails sur les indicateurs à utiliser en vue de contrôler les déséquilibres macroéconomiques, afin d'assurer que la Commission ne prenne pas seulement en compte des indicateurs purement macro-financiers au niveau national, mais garde également à l'esprit les retombées des politiques nationales au sein des États membres, l'économie réelle et les indicateurs sociaux;
- Utilisation accrue de procédures automatiques par le biais de la majorité qualifiée inversée afin de rendre les avertissements et sanctions plus automatiques étant donné que les États membres ont besoin d'une majorité qualifiée pour les bloquer;
- Faire du semestre européen (procédure d'évaluation du budget national annuel pour une coordination politique économique) une loi grâce à sa codification dans les textes juridiques. La procédure aura par conséquent plus de poids et d'impact;
- établir un cadre légal pour le contrôle des programmes de réformes nationaux;
- pouvoirs de la Commission renforcés, en permettant la diffusion de davantage d'informations qu'envisagé auparavant dans les propositions originales, et par le biais de points de contrôle dans les États membres;
- Une nouvelle amende (0,2% du PIB) pour les pays de la zone euro pour les statistiques falsifiées relatives aux données sur les déficits et la dette;
- Une sanction de dépôt portant intérêt (0,1% du PIB) dans le cas où un pays de la zone euro n'agit pas selon les recommandations proposées pour corriger le déséquilibre macroéconomique; cette sanction sera appliquée à

Carl Haglund (Finlande, ADLE) pour le projet relatif aux mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro

cause du non-respect de la recommandation et de l'absence d'action, et non parce qu'un déséquilibre macroéconomique existe en soi.

- Renforcement de l'indépendance des organes statistiques et des normes pour la compilation des statistiques;
- maintien des procédures de négociations sociales et des accords sur les systèmes de salaires lors des recommandations;
- Révision de la clause sur les euro-obligations (titres de la zone euro). D'ici la fin 2011, la Commission devra préparer un rapport et, si possible, présenter des propositions législatives.

Les débats en plénière ont eu lieu le 23 juin 2011³⁵², et ont surtout porté sur une volonté de transparence accrue, des avertissements et des sanctions automatiques plus sévères, ainsi que de nouvelles amendes.

Certaines parties du texte, en particulier le renforcement du pacte de stabilité et de croissance, ont été approuvées par une étroite majorité : les groupes S&D, les Verts/ALE et GUE/NGL ont voté contre car, selon eux, le contrôle budgétaire fait l'objet d'une attention excessive laissant peu de place pour maintenir les investissements nécessaires à long terme pour la croissance et l'emploi.

Le principal point d'achoppement avec les Etats membres a été l'automatisme des sanctions, et notamment le principe d'une « majorité renversée », qui implique que les Etats devront voter pour empêcher des sanctions en cas de non-respect des règles du Pacte de stabilité et de croissance, plutôt que voter pour les mettre en place.

Le débat s'est avéré très difficile entre le Parlement européen et le Conseil, mais ce dernier n'a pas voulu s'incliner sur ce point³⁵³.

³⁵²Cf. Compte rendu des débats daté du 23 juin 2011

³⁵³« En ce qui concerne le paquet législatif - le six-pack -, l'accord n'a pas pu être constaté. Chaque institution doit prendre ses responsabilités : sommes-nous capables de faire prévaloir un intérêt général européen ? L'absence d'accord est entièrement imputable au Parlement européen, dont je ne doute pas qu'il finira par changer d'attitude sur les avancées proposées par le Conseil - en matière de majorité qualifiée inversée comme de dialogue sur les questions économiques. Il n'y a pas de place pour les marchandages ou

Il convient également de noter que l'Assemblée nationale a soutenu la position du Conseil³⁵⁴ en considérant qu'il fallait préserver « un équilibre absolument fondamental entre la rigueur, nécessaire, des sanctions, et la nécessité, impérieuse, de ne pas faire basculer l'Europe dans des automatismes aveugles qui ont tant fait pour décrédibiliser le pacte de stabilité dans sa version actuelle. » estimant indispensable « de **conserver une marge d'appréciation politique sans laquelle la légitimité même du gouvernement économique européen serait entamée** »,

La nouvelle procédure de sanctions arrêtée par le « paquet de six » fonctionne de la manière suivante :

Chaque État membre élabore, tous les ans, un objectif budgétaire à moyen terme (OMT) dont le but est d'assurer une politique fiscale saine, en particulier la réduction des dépenses.

Si la Commission considère que l'OMT d'un État membre n'est pas respecté, elle peut adresser un avertissement à l'État membre concerné. En procédant par vote à la majorité qualifiée (VMQ) (en excluant l'État membre concerné), le Conseil adressera des recommandations à l'État membre en question afin qu'il rectifie sa politique dans un délai de 5 mois, ou de 3 mois pour les cas considérés comme graves par la Commission.

Si le Conseil n'adopte pas une recommandation de la Commission en première instance, ou ne procède à aucun vote, la Commission peut, après un délai de réflexion d'un mois, à nouveau demander au Conseil d'adopter une telle décision. Cette recommandation est automatiquement adoptée, à moins qu'une majorité de pays membres de

l'affirmation d'un rapport de forces : c'est l'Europe qui est en jeu. », intervention de M Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat aux affaires européennes devant la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale le 28 juin 2011

³⁵⁴Cf. Assemblée Nationale, n° 1666 proposition de résolution européenne *sur les progrès de l'union bancaire et de l'intégration économique au sein de l'union économique et monétaire*, au nom de la commission des affaires européennes Christophe Caresche, Michel Herbillon et Didier Quentin,

la zone euro ne vote contre dans un délai de 10 jours. Le vote de l'État membre concerné n'est pas pris en compte.

La prise d'une telle décision permet à la Commission d'exiger de l'État membre concerné qu'il prenne des mesures supplémentaires et d'imposer des sanctions, comme exiger un dépôt portant intérêt. À nouveau, la sanction pourra seulement être annulée si le Conseil vote contre à la majorité qualifiée.

Si l'État membre de la zone euro ne corrige pas sa politique de manière suffisante dans ce délai, la Commission recommandera que le Conseil adopte une décision, établissant le manque d'actions efficaces. Si le Conseil n'adopte pas la recommandation de la Commission en première instance ou ne procède à aucun vote, la Commission peut, après un délai de réflexion d'un mois, à nouveau demander au Conseil d'adopter une telle décision.

Une fois la décision adoptée, la Commission peut imposer une sanction de dépôt portant intérêt de 0,2% du PIB. La sanction est imposée à moins que le Conseil ne vote pour la rejeter à la majorité qualifiée.

Pour le Parlement européen l'objectif principal de l'introduction du concept d'automaticité à une phase précoce est de limiter les marchandages au sein du Conseil et d'encourager vivement les États membres, en particulier les pays de la zone euro, à mettre au point des politiques budgétaires saines. Ceci sera d'autant plus vrai que la probabilité des sanctions est plus élevée, étant donné que l'avertissement final, indispensable pour imposer des sanctions, peut être activé plus facilement.

Section III L'inquiétude des parlements nationaux

Le président de l'Assemblée Nationale, M Claude Bartolone, traduit bien l'inquiétude des parlementaires en indiquant que: « la

coordination *ex ante* des politiques budgétaires et le nouveau cadre de gouvernance économique avec le *Six Pack* et le *Two Pack* modifient le calendrier et le centre de gravité des décisions à caractère budgétaire et fiscal. Le budget présenté à l'automne au Parlement s'inscrit désormais dans un cadre concerté en amont à Bruxelles. Si les parlements nationaux n'ont pas leur mot à dire sur ce cadre, leur souveraineté budgétaire risque de devenir une formule creuse »³⁵⁵

P1 Une inquiétude liée au caractère intrusif des recommandations du Conseil

A nos yeux, le malaise vient des ambiguïtés liées à la portée des recommandations de l'Union européenne. Le Parlement redoute d'être acculé à une position de rejets brutaux de suggestions du Conseil européen exigeant des mesures jugées inacceptables politiquement, par exemple un allongement de l'âge de départ en retraite.

Le scénario redouté, sans doute autant par les instances européennes que françaises, est celui d'un « clash », où les réformes structurelles seraient jugées inacceptables. En cas de majorité étroite il est possible de voir un Gouvernement confronté à un refus du parlement de le suivre sur la voie négociée avec Bruxelles.

Or le scénario d'une crise politique majeure, qui en découlerait, est sans doute suffisamment dissuasif pour amener les autorités européennes à plus de souplesse, mais, le fait que la représentation parlementaire nationale soit exclue du semestre européen et des procédures d'encadrement des budgets nationaux, doit conduire à une réflexion sur notre organisation institutionnelle.

L'interprétation faite par la Commission européenne du semestre européen a, dès le départ, été contestée par le Parlement

³⁵⁵ discours prononcé par Claude Bartolone en clôture de la conférence de la Fondation Robert Schuman sur le rôle des parlements nationaux dans la construction de l'Union politique européenne, tenue le 2 octobre 2013 à l'Assemblée nationale.

français³⁵⁶ et l'examen des recommandations adressées par Bruxelles aux Etats montre que ces dernières vont très loin dans les considérations de politiques intérieures.

P2 Des recommandations du Conseil qui vont très loin dans l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats

Pour illustrer notre propos nous prendrons quelques exemples issus des recommandations du Conseil sur les programmes de stabilité ou de convergence.

1. La Belgique ³⁵⁷

Outre le fait que les considérants sont truffés de considération sur la politique belge dans son ensemble, y compris l'efficacité de la politique scolaire, de l'environnement ou l'équité du système fiscal les recommandations proposent de mettre à bas des traditions sociales belges telles que l'indexation des salaires. Cela constitue une ingérence dans les affaires intérieures de ce pays, il en est de même d'autres recommandations qui, formulées, en des termes très généraux, présentent peu d'intérêt (par exemple : « en remédiant à la pénurie de main- d'œuvre qualifiée et à l'inadéquation des qualifications, de même qu'au problème de l'abandon scolaire; à travers le pays, à renforcer les partenariats entre les autorités publiques, les services publics de l'emploi et les établissements d'enseignement pour apporter un soutien précoce et sur mesure aux jeunes; »³⁵⁸

³⁵⁶Réunion de la Commission des affaires européennes du 14 juin 2011, *Proposition de résolution* de MM. Michel Herbillon et Christophe Caresche, *sur les recommandations de la Commission européenne relatives aux programmes de stabilité et de réforme de la France pour 2011-2012*

³⁵⁷Recommandations du Conseil, du 8 juillet 2014 concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2014 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2014 (2014/C 247/01)

³⁵⁸Exemples de recommandations formulées à la Belgique : « améliorer l'équilibre et l'équité du système fiscal dans son ensemble et à préparer une réforme fiscale en profondeur permettant d'alléger la fiscalité du travail en la reportant sur des assiettes fiscales dont l'imposition est propice à la croissance, de simplifier le système fiscal, de fermer la porte aux abus, d'augmenter l'efficacité de la TVA, d'élargir les assiettes

En outre il nous semble que lorsque l'Union Européenne indique à la Belgique qu'elle devrait « convenir d'une répartition claire des efforts et de la charge entre le niveau fédéral et les entités régionales. » elle va clairement au delà de son rôle de surveillance des équilibres macroéconomiques et budgétaires. Mais cela n'est rien en considération de ce qui est demandé à la Croatie.

2. **La Croatie**³⁵⁹

La Croatie s'est vue appliquer l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011 précité, au terme duquel l'Union européenne conclut que « la Croatie connaît des déséquilibres macroéconomiques excessifs qui requièrent une surveillance particulière et une action politique forte. En particulier, une action est requise compte tenu des vulnérabilités résultant de l'importance des passifs extérieurs, de la détérioration des résultats à l'exportation, de l'endettement élevé des entreprises et de la croissance rapide de la dette publique, le tout dans un contexte de croissance économique faible et de capacités d'ajustement insuffisantes. »

De ce fait le 24 avril 2014, la Croatie a présenté son programme national de réforme pour 2014 et son programme de convergence pour 2014.

fiscales, de réduire les dépenses fiscales et de supprimer progressivement les subventions préjudiciables à l'environnement; ...à accroître la participation au marché du travail, en particulier en diminuant les freins financiers à l'emploi, en renforçant l'accès au marché du travail pour les groupes désavantagés comme les jeunes et les personnes issues de l'immigration, en améliorant la mobilité professionnelle ainsi à restaurer la compétitivité en poursuivant la réforme du système de formation des salaires, y compris de l'indexation des salaires, en concertation avec les partenaires sociaux et dans le respect des pratiques nationales... les, réduction de la congestion routière;

³⁵⁹Recommandation du conseil concernant le programme national de réforme de la Croatie pour 2014 et portant avis du conseil sur le programme de convergence de la Croatie pour 2014 {swd(2014) 412 final}

A partir de là les recommandations du Conseil imposent quasiment son calendrier au Parlement croate, comme l'illustrent les exemples qui suivent :³⁶⁰:

1. « *adopter, d'ici à mars 2015, une législation visant à accélérer l'harmonisation prévue de l'âge légal de départ à la retraite des femmes et des hommes et à avancer l'augmentation prévue de l'âge légal de départ à la retraite à 67 ans; à réduire l'accès à la retraite anticipée; à veiller à l'application de critères plus stricts lors des évaluations et des contrôles effectués en vue de l'octroi de pensions d'invalidité ...* »
2. « à mettre en œuvre, d'ici à mars 2015, la deuxième phase de la réforme du droit du travail, après avoir consulté les partenaires sociaux, notamment en ce qui concerne les conditions de licenciement et le temps de travail, et en vue de prévenir une segmentation encore plus marquée du marché du travail, en particulier chez les jeunes; à réexaminer le système de fixation des salaires en vue d'un meilleur alignement des conditions salariales sur l'évolution de la productivité sur les ; à présenter les conclusions de ce réexamen pour la fin de 2014; »

« à renforcer, pour la fin de 2014, le rôle des tribunaux de commerce dans la surveillance de la transparence et de la légalité dans le cadre de l'application de la procédure de préfaillite des entreprises; à réexaminer le critère de l'insolvabilité/l'il liquidité requis pour accéder à la procédure de liquidation préfaillite, et à simplifier le processus d'insolvabilité et de liquidation en vue d'en réduire la longueur; à améliorer la qualité et l'efficacité du système judiciaire, notamment en proposant des incitations à la résolution rapide des affaires civiles et commerciales contentieuses et des affaires administratives et au règlement amiable, en particulier dans le cas de petits litiges; »

Les quelques exemples que nous avons choisis illustrent un type d'intervention de l'Union européenne qui va très loin puisque des indications fortes sont données dans des domaines tels que la définition des critères de pensions d'invalidité ou l'organisation juridictionnelle qui relèvent incontestablement des compétences nationales.

³⁶⁰notre liste n'est qu'une illustration à partir de quelques exemples.

3. La Bulgarie

Il en est de même pour la Bulgarie à laquelle le Conseil demande de durcir « les critères d'octroi et les procédures en matière d'attribution des pensions d'invalidité, par exemple, en prenant davantage en considération la capacité de travail restante des demandeurs; à garantir la fourniture efficace de soins de santé, notamment en améliorant la transparence dans le financement des hôpitaux, en optimisant le réseau hospitalier et en développant le secteur des soins ambulatoires... »

Ces considérations se retrouvent dans pratiquement tous les pays qui se voient demander une loi sur la fonction publique (République Tchèque), et même pour des pays dans une situation globalement satisfaisante, tel que le Danemark.

Il ressort de l'examen des recommandations de la Commission européenne que la totalité des États doivent poursuivre leurs efforts en matière de finances publiques et la quasi-totalité mener des réformes dans les domaines de l'éducation et de la formation (à l'exception notable des Pays-Bas) et des politiques de retour à l'emploi (sauf les Pays-Bas et Malte). Pour le reste, les exigences varient fortement d'un État à l'autre.

4. La France et l'Italie

Dans le cas de la France³⁶¹, mais cette remarque est également valable pour l'Italie³⁶², nous sommes frappés par deux aspects :

Si le ton employé par les recommandations du Conseil et les remarques faites sur les politiques conduites ménagent plus la susceptibilité des grands Etats que celle des petits, il demeure

³⁶¹Recommandation du conseil du 8 juillet 2014 concernant le programme national de réforme de la France pour 2014 et portant avis du conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2014 (2014/c 247/09)

³⁶²Raccomandazione del consiglio dell'8 luglio 2014 sul programma nazionale di riforma 2014 dell'italia e che formula un parere del consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'italia (2014/c 247/11)

néanmoins inutilement comminatoire, ce qui a choqué les rapporteurs UMP et PS de la Commission des affaires européennes de l'Assemblée Nationale³⁶³.

« Le ton comminatoire de la Commission européenne est d'autant plus surprenant qu'il va à l'encontre du souhait, régulièrement exprimé par ses membres, de favoriser l'appropriation, par les citoyens, des réformes menées dans le cadre du semestre européen. Cette attitude contestable est, en outre, desservie par le fait que le texte présentant les propositions de recommandations s'apparente à un mauvais copié-collé du document de travail établi par les services de la Commission, à tel point que certaines de ses affirmations s'avèrent incompréhensibles. »

« Combinée au refus du Commissaire chargé des affaires économiques et monétaires Olli Rehn d'être auditionné, comme il l'avait été le 18 juin 2013, par l'Assemblée nationale, l'attitude de la Commission européenne sortante apparaît empreinte à la fois de condescendance et de mépris. Il conviendrait que la nouvelle Commission évite de tels comportements. »

Les termes employés par les Rapporteurs se passent de commentaires, ils sont révélateurs d'un état d'esprit de la Commission européenne qui utilise un outil qui lui est confié pour des objectifs plus larges que ceux qui étaient prévus initialement.

En effet, l'Union européenne utilise cette procédure pour indiquer un rappel des politiques européennes qu'elle entend suivre et où elle estime que ces Etats ne vont pas assez vite. Nous pouvons par exemple citer : la politique de l'environnement, la libéralisation du rail³⁶⁴.

³⁶³rapport n°2056 assemblée nationale, 24 juin 2014 sur les recommandations de la commission européenne relatives aux programmes de stabilité et de réforme 2014 par MM. Christophe Caresche et Michel Herbillon, commission des affaires européennes

³⁶⁴pour la France : « dans le secteur ferroviaire, à garantir l'indépendance du nouveau gestionnaire unique des infrastructures à l'égard de l'opérateur historique et à prendre des mesures pour ouvrir le marché intérieur du transport de passagers à la concurrence conformément aux dispositions des directives en cours d'adoption et au calendrier qu'elles fixeront »

De même il est fait référence à des politiques européennes qui constituent des priorités pour l'Union européenne, mais qui n'auront pas de conséquence sur la croissance française, telle que l'interconnexion électrique et gazière avec l'Espagne³⁶⁵.

Aussi, retrouvons-nous, comme dans quasiment toutes les recommandations, la doxa libérale de la Commission européenne sur la libéralisation de l'accès aux professions réglementées ou la nécessaire fluidité du marché du travail.

Nous pouvons malgré tout être perplexe devant l'intérêt de ce travail qui à notre sens, de par, son caractère très général, agit plus sur le législateur comme une indication sur des voies récusées au niveau européen (par exemple un abaissement de l'âge de la retraite), que comme une injonction de faire, du moins pour les grands Etats.

Ce sentiment semble assez partagé par les parlementaires français comme l'illustre l'encadré qui suit.

³⁶⁵« à renforcer la capacité d'interconnexion électrique et gazière avec l'Espagne; plus particulièrement, à augmenter la capacité d'interconnexion gazière afin d'intégrer pleinement le marché ibérique du gaz dans le marché européen; »

Rapport n°2056 Assemblée Nationale, 24 juin 2014 sur les recommandations de la Commission européenne relatives aux programmes de stabilité et de réforme 2014 PAR MM. Christophe CARESCHE ET MICHEL HERBILLON, COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES (extraits)

« La Commission européenne ne se contente donc pas de fixer des objectifs, mais ordonne précisément les moyens d'y parvenir, au risque, parfois, de se montrer contre-productive. C'est notamment le cas, lorsque, évoquant le système des retraites, elle stigmatise les régimes spéciaux. Certaines propositions détaillées, comme le plafonnement de l'augmentation des recettes fiscales des collectivités locales, soulèvent par ailleurs des interrogations quant à leur compatibilité avec les principes fixés dans la Constitution. Enfin, appeler, comme elle le fait, à une réévaluation des dispositions d'assurance chômage relatives aux travailleurs âgés apparaît plus que maladroit alors que des négociations sont en cours.

« La Commission européenne juge en outre nécessaire de se montrer directive dans ses propositions de recommandations. À titre d'exemple, elle suggère, s'agissant des collectivités territoriales, que la France s'attache à *« fixer un calendrier clair pour le processus de décentralisation en cours et à prendre des mesures préliminaires, d'ici à décembre 2014, en vue d'éliminer les doublons administratifs, de faciliter les fusions entre les collectivités locales et de préciser les responsabilités de chacun des échelons des collectivités locales ; à fixer un plafond pour l'augmentation annuelle des recettes fiscales des collectivités locales tout en réduisant (...) les subventions octroyées par l'État »* ou encore, à propos du système de retraite, de *« prendre des mesures supplémentaires en temps utile et en fonction des nécessités pour ramener durablement le système des retraites à l'équilibre d'ici à 2020, en se concentrant tout particulièrement sur les régimes spéciaux »*.

« Force est de constater que la Commission européenne ne répond pas à l'invitation formulée par l'Assemblée nationale dans sa résolution du 11 août 2013 sur l'avis de la Commission européenne sur les programmes de stabilité et de réforme de la France, qui lui enjoignait de *« veiller à ce que la formulation même des propositions de recommandations respecte la liberté souveraine d'appréciation des États concernés quant au calendrier et aux moyens à mettre en œuvre »*.

« Vos rapporteurs rappellent que, si la Commission européenne est dans son rôle lorsqu'elle recommande d'assurer la soutenabilité des finances publiques, du système de retraite ou du dispositif d'assurance chômage, le choix des paramètres et du calendrier doit demeurer de la responsabilité nationale. »

Chapitre IV

Le paquet de deux, prélude à « l'Union budgétaire »

Le 23 novembre 2011, la Commission européenne a publié une proposition de règlement pour le renforcement de la discipline budgétaire et la réduction des déficits nationaux, connue sous le nom de « paquet de deux » ou « two pack », qui est venue s'intégrer à l'ordre juridique communautaire pour compléter le « paquet de six ». Elle est entrée en vigueur le 30 mai 2013, afin d'être mise en œuvre avec le budget pour 2014.

Il s'agit de la première utilisation de l'article 136 du TFUE qui permet de définir une législation spécifique aux pays membres de la zone euro, afin de garantir la « nécessaire discipline budgétaire dans l'Union économique et monétaire ».

A la différence des réformes précédentes le paquet de deux ne concerne que la zone euro. Pris sous la pression allemande, il vise à renforcer la surveillance budgétaire et annonce la chute de deux tabous, la fin de la non-ingérence dans les budgets nationaux et corollairement, sa contrepartie, la fin de la non solidarité entre les Etats.

Au début de la procédure, ces textes avaient été proposées en tant que partie intégrante du « six pack », entré en vigueur le 13 décembre 2012. Mais, lors du Conseil européen du 9 décembre 2011, les 27 chefs d'états et de gouvernement de l'Union n'ont pas réussi à trouver un accord sur la politique budgétaire. Ce blocage politique est à l'origine de deux textes : le « paquet de deux » et le « TSCG ». En effet, 25 Etats ont également choisi la voie intergouvernementale, avec la conclusion du

Pacte budgétaire (contenant la règle d'or)³⁶⁶, qui recoupe en partie le règlement proposé par la Commission, qui a poursuivi sa voie dans le cadre de la procédure législative ordinaire. C'est pourquoi nous pouvons considérer que ces textes constituent le prélude de l'Union budgétaire.

Le « Paquet de deux » comprend donc deux règlements visant à renforcer l'intégration économique et la convergence entre les États membres de la zone euro.

Le premier règlement s'applique à tous les États membres de la zone euro, tandis que des règles particulières s'appliquent à ceux d'entre eux qui relèvent du volet correctif du PSC, à savoir la procédure concernant les déficits excessifs (PDE).

Le second règlement définit des règles permettant de resserrer la surveillance des États membres dont la stabilité financière est gravement menacée, mais aussi de ceux qui bénéficient d'une assistance financière et de ceux dont le programme d'assistance financière vient de s'achever.

Le « paquet de deux » instaure donc un cadre commun de surveillance au sein de la seule zone euro.

Section 1 Les objectifs affichés par la Commission européenne

A partir d'un constat, qui n'est guère contestable, au terme duquel les politiques économiques et budgétaires menées par les États produisent « d'évidents effets d'entraînement dans d'autres pays de la zone monétaire commune », la Commission européenne estime que l'appartenance à une zone monétaire unique, implique un plus grand partage des risques qui doit pouvoir être mesuré par une meilleure

³⁶⁶Cf. IIIème partie chapitre I

coordination entre les Etats, la crise économique de 2008 ayant révélé la nécessité d'une politique budgétaire visant à l'équilibre tout au long du cycle économique. Nous retrouvons ici affirmée la notion d'intérêt général communautaire.

P1 Une ambition de restauration de la crédibilité budgétaire des Etats

Les deux propositions de règlement du 23 novembre 2011 formulées par la Commission européenne visent à renforcer la surveillance économique et budgétaire, applicables à tous les États de la zone euro et aux États de cette dernière « *connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière* » ou sous programme d'assistance financière. A cette fin plusieurs actions sont engagées :

A. Garantir le caractère irréprochable des données budgétaires nationales

Une des causes importantes de la crise grecque a été la non sincérité des données fournies par ce pays, il était donc important d'éviter que de tels faits se reproduisent. D'où, ***la mise en place dans chaque État d'un « conseil budgétaire indépendant »***, jouissant d'une autonomie fonctionnelle par rapport aux autorités politiques, qui sera chargé de surveiller la mise en œuvre des règles budgétaires nationales ainsi que la présentation de prévisions macroéconomiques « *indépendantes* », ce dernier point est essentiel car l'équilibre d'un budget repose très largement sur les hypothèses économiques à partir duquel il est bâti.

B Mettre en place une surveillance renforcée et détaillée des États en situation de déficit excessif. Ce partenariat, soumis à l'approbation du Conseil et de la Commission européenne, « *fera l'objet d'un suivi par le Conseil de l'Union européenne et par la Commission européenne* » dans le cadre des procédures existantes de déficit excessif, ce qui implique que l'absence de respect des objectifs qu'il fixe pourra faire l'objet des sanctions quasi automatiques; *Pour cela il convient de « corriger à la racine » les éventuels dérapages des États défaillants car les États doivent soumettre leurs projets budgétaires à la Commission européenne « au plus tard le quinze octobre », afin que celle-ci puisse, « si nécessaire », émettre un « avis public » examiné par l'Eurogroupe et présenté au Parlement concerné. L'Union européenne pourra même demander des « modifications » lorsqu'elle estime qu'un projet de loi national comporte un « manquement particulièrement grave » aux règles du pacte de stabilité ;*

Ces mécanismes marquent la défiance qui préside aujourd'hui aux relations entre les Etats de la zone euro. A cause de celle-ci, les institutions européennes qui ont décidé de faire du sérieux budgétaire la marque de fabrique de la zone euro, en viennent à imposer des procédures d'examen à priori des budgets, qui n'existent dans aucun Etat fédéral.

P2. Coordination ou ingérence ?

Le « paquet de deux » diffère du « paquet de six », car, il vise à « prévenir les dérapages, plus qu'il ne pose de nouvelle exigence. Dans cet état d'esprit, pour emprunter les termes de la Commission européenne « une volonté s'est ainsi plus nettement exprimée afin que la surveillance mutuelle soit renforcée et que les décisions budgétaires soient considérées comme des enjeux communs. Moyennant une coopération et une intégration accrues dans la zone euro, ainsi qu'un contrôle graduel et resserré, le «two-pack» permettra de consolider la branche économique de l'Union économique et monétaire. »³⁶⁷

³⁶⁷Cf. site internet de la Commission européenne, présentation du « two pack »

Au-delà de ces propos convenus, nous pouvons penser que la Commission européenne a d'abord fait le constat de l'inefficacité de la procédure de sanctions appliquée jusqu'à présent, mais nous pouvons nous poser quelques questions devant les termes employés : si demain le Gouvernement français parlait de « contrôle graduel et resserré » à propos des collectivités locales il est probable que ces dernières y verraient une atteinte grave à la décentralisation.

Nous nous situons dans un moment particulier où le traumatisme de la crise, très présent, fait accepter aux Etats des concessions inimaginables lors de la mise en place de l'euro. Aux yeux de la Commission européenne, ce partage des risques lié à la zone euro « devrait s'accompagner d'un partage des responsabilités, ce qui implique une ingérence accrue dans les budgets nationaux des Etats, par un approfondissement de l'échange d'informations et de la coordination, et le recours à des mécanismes de soutien financier », ³⁶⁸ce qui conduit à la mise en place d'un mécanisme de solidarité entre les Etats.

Le « paquet de deux » marque, comme l'ensemble des textes examinés, la défiance existant entre les pays membres de la zone euro, il est donc logique que la Commission européenne ait voulu renforcer la solidité des procédures budgétaires nationales, en obligeant les États membres à fonder leur projet de budget sur des prévisions macroéconomiques crédibles, supervisées par une entité indépendante ; chargée de contrôler le respect des règles budgétaires nationales.

La Commission européenne en publiant une évaluation complète des perspectives budgétaires pour l'année suivante espère que ses avis formulés sur les budgets nationaux « faciliteront » les discussions au sein de l'Eurogroupe³⁶⁹, c'est à dire qu'elles en constitueront le point de départ.

³⁶⁸Site internet de la Commission européenne

³⁶⁹Site internet de la Commission européenne : http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-457_fr.htm

P3. Les obligations supplémentaires des Etats membres de la zone euro en matière de calendrier

Les États membres de la zone euro se voient imposer un calendrier et des règles communs en matière budgétaire. Concrètement, les obligations suivantes sur le cycle budgétaire:

- le 30 avril au plus tard, les États membres de la zone euro devront publier leur plan budgétaire à moyen terme (programme de stabilité), ainsi que leurs priorités d'action pour la croissance et l'emploi pour les 12 mois suivants (programme national de réforme) dans le contexte du semestre européen pour la coordination des politiques économiques;
- le 15 octobre au plus tard, les États membres de la zone euro devront publier leur projet de budget pour l'année à venir;
- le 31 décembre au plus tard, les États membres de la zone euro devront adopter leur budget pour l'année à venir.

Le « paquet de deux » introduit une nouveauté importante la Commission examinera chaque projet de budget national et formulera un avis y afférent pour le 30 novembre au plus tard. Si la Commission constate des manquements graves aux obligations découlant du pacte de stabilité et de croissance, elle demandera à l'État membre concerné de lui présenter un plan révisé.

Pour cela la Commission européenne se prononce sur la conformité de chaque projet de budget national au regard des obligations fixées dans le PSC et des recommandations par pays formulées dans le cadre du semestre européen. Il convient de relever que la date du 30 novembre est mal adaptée à la procédure budgétaire française, car l'avis de la Commission européenne n'est connu qu'après l'adoption par l'Assemblée Nationale, en première lecture, de la première partie du projet de loi de finances, ce qui rend mal aisée la prise en compte de l'opinion de la Commission européenne.

Ce calendrier contredit l'un des objectifs affiché par la Commission européenne : *« la valeur ajoutée de cet exercice réside dans*

les orientations directes qui sont fournies dans le cadre de la procédure budgétaire, donnant ainsi à tous les acteurs du processus budgétaire national les informations dont ils ont besoin pour prendre leur décision sur le budget. »

Néanmoins en aucun cas le « paquet de deux » n'autorise la Commission européenne à modifier les projets de budgets nationaux, pas plus qu'il n'impose aux États membres l'obligation de suivre l'avis de la Commission.

Ce caractère inadapté des dates retenues est apparu avec les budgets 2015 de la France, de l'Italie et de la Belgique, pour lesquels la Commission européenne a reporté au mois de mars 2015, son appréciation rendant ainsi difficile la mise en œuvre de mesures qui seraient demandées par la Commission européenne. En particulier sur le plan politique, car des remarques lourdes de la Commission européenne pourraient conduire à présenter un projet de loi de finances rectificative, susceptible de comporter des mesures de rigueur impopulaires, qui apparaîtraient pour l'opinion publiques comme « imposé par Bruxelles », créant ainsi pour les autorités politiques une situation inconfortable, ne pouvant qu'alimenter l'euroscepticisme.

P4 Le constat de l'inefficacité des sanctions et l'affirmation du bien fondé d'un droit d'ingérence

Pour la Commission européenne, le mécanisme de sanctions présentait un travers : *« il était concentré sur la – très lourde – sanction des dérapages budgétaires, dans une logique de confrontation a posteriori avec les Etats coupables mais il omettait de doter l'Union des instruments indispensables pour garantir un redressement pérenne des finances publiques, en lui interdisant de peser, même indirectement, sur la définition concrète des plans budgétaires nationaux. »* En outre nous pouvons penser que le mécanisme des sanctions est dissuasif vis à vis d'un Etat qui reçoit des fonds européens substantiels et le sera beaucoup moins vis à vis d'un Etat créditeur net à l'égard du budget

communautaire, qui peut être tenté par une épreuve de force politique, même s'il a tort sur le plan juridique.

Comme le souligne la Commission, « précisément par ce qu'elles sont massives et qu'elles interviennent tard, les sanctions pouvaient dans la pratique demeurer très difficiles à imposer à des États déjà exsangues engagés par impéritie, dans des trajectoires budgétaires dangereuses. »

« C'est pourquoi il est apparu nécessaire de compléter le pacte de stabilité réformé par de nouvelles règles, plus intrusives, permettant d'influencer à leur racine les plans budgétaires nationaux des États membres de la zone euro en contrepartie des risques qu'ils font désormais peser sur l'ensemble de leurs partenaires ³⁷⁰». En voulant « influencer à la racine les plans budgétaires des États, la Commission européenne se reconnaît un très large droit d'ingérence, comme l'a montré l'analyse des recommandations adressées aux États.

Il convient de relever néanmoins que la Commission européenne, se garde de toute immixtion dans les dépenses militaires nationales, domaine qui demeure encore très largement à l'écart de la politique communautaire, ne serait-ce que du fait de l'existence de l'OTAN.

P5 La différenciation du droit d'ingérence

Dans le cas du volet préventif, la Commission et le Conseil disposent d'une certaine faculté d'appréciation, qui conduit à la mise en œuvre d'un droit d'ingérence gradué selon la situation des États.

A Les États en procédure de déficit excessif

Le «two-pack» instaure à l'égard des États membres faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif un système de contrôle venant compléter les obligations découlant du PSC, avec lesquelles il coexistera.

³⁷⁰Site internet de la Commission européenne : http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-457_fr.htm

L'État membre concerné devra communiquer régulièrement à la Commission européenne des informations sur les mesures qu'il a prises pour corriger son déficit excessif, en fonction du stade de la procédure de déficit excessif où il se trouve.

Un mécanisme d'alerte est ainsi créé permettant à la Commission européenne de mieux détecter tout risque compromettant cette correction et d'adresser une recommandation directement à l'État membre concerné, qui pourra ainsi faire tout ce qui est en son pouvoir pour éviter d'être considéré comme étant en défaut et donc éviter des sanctions pécuniaires.

L'obligation de rapport supplémentaire sur les mesures prises par les États membres en procédure de déficit excessif, s'ajoute aux obligations qui leur incombent, en vertu des règles du PSC, sans qu'elle ne s'y substitue.

L'intérêt de cette procédure n'est sans doute pas comme l'indique la Commission européenne d'avertir l'État membre, car il serait douteux qu'il n'ait pas conscience du problème, mais d'offrir à la Commission européenne la possibilité de disposer d'un avertissement supplémentaire, afin d'éviter de recourir au mécanisme des sanctions financières.

Ces nouvelles procédures de rapport complètent les outils dont la Commission dispose pour formuler des recommandations. Par exemple, le fait que la Commission européenne signale dans son avis qu'un projet de budget n'est pas conforme aux obligations de l'État membre au titre du PSC et que ce dernier ne prend pas de mesures pour remédier à cette situation, lui permettra de motiver ultérieurement plus facilement, une décision de soumettre l'État membre à une procédure de déficit excessif

Il convient de relever que dans sa proposition initiale, la Commission européenne demandait à pouvoir placer seule un État sous

surveillance renforcée, il est intéressant de souligner le peu de débats entraîné par ce point.³⁷¹

La procédure pour déséquilibre excessif est graduée, cinq catégories précédant celle où doit être adoptée une recommandation. La France est classée, depuis le 10 mars 2015, dans la cinquième catégorie, celle des déséquilibres excessifs, avec 4 autres pays : Croatie, Hongrie, Italie et Portugal. Elle était en 2014 dans la catégorie précédente, celle où un déséquilibre nécessite une surveillance spécifique et des réformes adaptées, sans pour autant qu'il ne soit jugé excessif. Le passage de la France dans la catégorie supérieure se justifie pour la Commission européenne par une perte importante de compétitivité, une détérioration de son déficit extérieur, un taux de chômage relativement élevé et un endettement public qui rend le pays vulnérable. La Commission européenne pointe par ailleurs la complexité de la réglementation et les rigidités observées sur le marché du travail.

B La mise sous tutelle des Etats sous assistance financière, un défi démocratique

Par ailleurs, le «two-pack» renforce le contrôle et la surveillance des États membres dont la stabilité financière est sérieusement mise à mal ou risque de l'être. L'intensité de ce contrôle et de cette surveillance dépendra de la gravité des difficultés financières traversées par l'État membre concerné, mais peut aboutir à une véritable mise sous tutelle.

Sont notamment concernés, mais pas uniquement, les États membres qui bénéficient d'un programme d'assistance financière ou qui sont en cours de sortie d'un tel programme. Les États membres en proie à une grave instabilité financière ou qui reçoivent une assistance financière à titre de précaution seront également soumis à une surveillance très stricte exercée par la Commission et la Banque

³⁷¹Commission des affaires européennes de l'Assemblée Nationale , compte rendu n°242 (2012) M Jean Paul Gauzes :« Je m'étonne toutefois que la proposition de laisser la Commission décider seule de mettre un État sous surveillance renforcée, sans que le Conseil ait son mot à dire, n'ait pas suscité d'opposition... »

centrale européenne. Cette surveillance accrue se fondera sur les obligations incombant aux États membres au titre du PSC, mais elle ira aussi au-delà.

Compte tenu des résultats de cette surveillance, la Commission pourra conclure qu'un État membres est tenu de prendre des mesures supplémentaires, parce que sa situation financière risque d'avoir des répercussions majeures sur la stabilité financière de la zone euro. En pareil cas, la Commission pourra proposer que le Conseil des ministres recommande à l'État membre concerné d'adopter des mesures correctrices ou d'élaborer un projet de programme d'ajustement macroéconomique. Le «two-pack» transpose dans le droit de l'Union quelques éléments du pacte budgétaire, y compris l'obligation imposée aux États membres faisant l'objet d'une PDE d'élaborer un programme de partenariat économique et l'obligation de coordonner en amont les plans d'émission de dette des États membres concernés.

Le paquet de deux instaure un nouveau régime de surveillance post-programme, à l'égard des États membres qui achèvent un programme d'ajustement ou d'assistance à titre de précaution. Tant que ces États n'auront pas remboursé au moins 75 % de l'assistance qu'ils auront reçue, ils continueront de faire l'objet de la surveillance accrue nouvellement instaurée. L'objectif est de leur assurer un retour réussi et durable sur les marchés et une viabilité budgétaire, dans leur propre intérêt, mais aussi au profit de la zone euro dans son ensemble.

Le «paquet de deux » transpose dans le cadre juridique de l'UE les pratiques établies dans le contexte de la Troïka, qui est apparu, en particulier en Grèce, comme un outil de tutelle sur les États sous assistance dépourvu de fondements juridiques comme démocratiques.

Au cours des débats parlementaires européens s'est posée la question de la création d'un droit de la faillite des États qu'il est très difficile d'accorder avec la démocratie.

« Il faut aller plus loin que la surveillance renforcée et prévoir une protection juridique de l'État en difficulté. Ma proposition se calque sur le régime des entreprises en difficulté, inspiré du fameux *Chapter eleven* du *Bankruptcy Code* américain. Elle aurait pour conséquences : la suspension des clauses de déchéance du terme dans les prêts ; le gel des clauses de *credit event* ; l'obligation pour les créanciers de se faire connaître, sous peine de déchéance de leurs créances ; la suspension de la notation par les agences. La difficulté est d'articuler un tel régime avec le fonctionnement démocratique du pays sous contrôle. On ne peut aller jusqu'à une mise sous tutelle. Je propose de donner force obligatoire immédiatement contraignante aux recommandations de l'assistance technique. »³⁷²

« Devant la Conférence des présidents, j'ai eu la surprise de voir les présidents des principaux groupes soutenir mon idée. Il faut désormais *trouver ensemble une formule démocratiquement acceptable*. L'exemple grec montre qu'accorder des fonds sans plan Marshall correspondant revient à tenter de remplir le tonneau des Danaïdes... On ne peut laisser un pays sous la pression quotidienne des créanciers, des agences et de l'opinion. Le Conseil « Ecofin » ne s'est pas encore prononcé sur ma proposition ; j'ai bon espoir que l'on trouve une solution innovante. »

Cela n'a pas été possible et nous ne voyons pas de formules qui priveraient dans un système démocratique, les électeurs de leur libre arbitre.

Les pressions exercées par la Commission européenne, mais aussi la banque centrale européenne³⁷³, à l'occasion des élections législatives de 2015 pour que les électeurs ne votent pas pour le parti d'extrême

³⁷²Pervenche Berres, présidente de la Commission des affaires économiques du Parlement européen ; Commission des affaires européennes de l'Assemblée Nationale , compte rendu n°242 (2012)

³⁷³Les Echos, 9 janvier 2015, « La BCE menace les banques grecques de leur fermer l'accès à son guichet »

gauche Syriza, illustrent le défi démocratique que représente la mise en place du « paquet de deux ».

Section 2 De fortes réticences politiques

La promulgation de textes de plus en plus contraignants, donnant de plus en plus de pouvoirs à la Commission européenne et mettant à mal les souverainetés budgétaires nationales est de plus en plus mal acceptée, y compris au sein du Parlement européen. Si, au final ces textes ont été adoptés à une large majorité plus de 520 voix contre environ 80, et soixante-dix abstentions, le débat fut considérablement animé, en particulier en commission.

P1 Au niveau du Parlement européen

le 14 mai 2012, la commission des Affaires économiques du parlement européen est apparue très divisée sur ces projets de texte et a ainsi décidé, au lieu d'entamer les négociations avec le Conseil, de se tourner vers la plénière, pour tester le soutien de l'ensemble du Parlement, avant de poursuivre l'examen de ces textes, approuvés par une très faible majorité de la Commission des affaires économiques.

L'un des deux rapporteurs, la Portugaise Elisa Ferreira (S&D), a d'ailleurs fait part de sa très grande réserve en estimant que « le monde a changé depuis que la Commission a présenté ses propositions »

En particulier, le projet « renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés » a fait l'objet de débats serrés, bien qu'il ne concerne à priori que les États jugés « à risque faillite ». La Commission européenne demandait des « pouvoirs accrus » pour surveiller plus étroitement les économies de la zone euro. , le projet envisageait, par exemple, la possibilité d'une « mise sous protection juridique » par la Commission pour les États risquant la faillite. Après les amendements des eurodéputés, le texte prévoit que :

- une fois sous cette protection, un État ne peut pas être déclaré en défaut de paiement,
- 2) les créanciers du pays doivent se faire connaître auprès de la Commission dans un délai de deux mois, et
- 3) les taux d'intérêt pour les prêts sont gelés.

La discussion du 14 mai 2012, au sein de la commission des Affaires économiques et monétaires du Parlement, reflète les divisions entre Etats sur l'austérité et la croissance. Les eurodéputés se sont divisés lors du vote sur le texte et, en général, ils ont approuvé des amendements qui limitent les « pouvoirs supplémentaires » demandés par la Commission pour mieux contrôler les budgets des États.³⁷⁴

Le Parlement européen a longtemps bataillé pour obtenir des contreparties à cette nouvelle discipline voulue par la Commission et une majorité d'Etats membres. Il revendiquait plus particulièrement la mise en commun d'une partie des dettes publiques, via un fonds d'extinction.

Face à l'opposition farouche de l'Allemagne, les eurodéputés ont dû se satisfaire de la promesse d'un groupe de travail sur le sujet. La Commission s'est engagée à mettre sur pied un tel groupe, dont les conclusions pourraient servir de base à des propositions législatives.

³⁷⁴Dans leurs formes finales, les deux textes « soulignent la nécessité de garantir que la surveillance budgétaire n'entrave pas la croissance ». Toujours dans cette direction, l'eurodéputé italien Roberto Gualtieri (S&D) a proposé un amendement (finalement rejeté) pour l'exclusion des dépenses d'investissement (à la hauteur des 2/5) du calcul pour le déficit. Enfin, la commission parlementaire a approuvé l'idée d'un « fond de rédemption », un système qui va dans la voie des euro-obligations. En effet, il s'agit d'un mécanisme de garantie pour la partie de la dette d'un État membre supérieure à 60% de son PIB. Pour le premier vice-président du Parlement européen, l'italien Giovanni Pittella (S&D), le changement de position au sein de la commission des Affaires économiques est le signe que « le consensus à l'austérité diminue en Europe ».

Néanmoins, les eurodéputés ne considèrent pas nécessairement le travail achevé, c'est ainsi que ³⁷⁵ M. Alain Lamassoure, Président de la Commission des budgets estime que si « *ce qui se met en place pour contrôler la discipline budgétaire est globalement satisfaisant... Deux questions vont se poser : la coordination des politiques de croissance, et la solidarité au sein de l'Union européenne... Car tout est à inventer. Nous n'avons pas d'instrument de comptabilité nationale pour mesurer l'effet macroéconomique des politiques des finances publiques des 27 et de l'Union...Il faut mettre en place un concert économique européen au sein duquel chaque pays aura sa partition à jouer : les politiques budgétaires ne seront pas les mêmes dans les 27 pays, mais elles seront en harmonie...Le troisième niveau est politique. Va-t-on demander aux pays du Nord, qui ne sont pas endettés, de mener une politique de relance pour compenser les politiques restrictives des autres ? Sans consensus, ce n'est pas possible. Il faudra inventer des procédures.* »

La question posée par le Président Lamassoure est tout à fait fondamentale, si l'Europe ne veut pas apparaître aux yeux des opinions publiques comme un croquemitaine, car le volet croissance est jusqu'à présent absent des politiques de contrôle budgétaire de l'Union européenne, même si pour la première fois en 2013 cette dernière est intervenue pour morigéner l'ampleur des excédents allemands³⁷⁶.

P2 L'articulation avec le « pacte budgétaire »

L'accord sur le traité intergouvernemental est venu interférer avec la proposition de la Commission, en particulier parce que son champ d'application est limité à la zone euro, alors que le TSCG s'applique à 25 Etats.

Nous avons donc trois champs géographiques différents pour appliquer les textes relatifs à la coordination des politiques budgétaires :

³⁷⁵ Commission des affaires européennes de l'Assemblée Nationale, compte rendu n°242 (2012) Mme Pervenche Berès, députée européenne

³⁷⁶ ?Patrick Artus, lettre de Natixis, « peut-on critiquer l'excédent commercial allemand » : <http://cib.natixis.com/flushdoc.aspx?id=73842>

28, 26 et 17 Etats, avec un Parlement européen et une Commission qui n'entendent pas se doter d'une structure analogue à celle de l'eurogroupe, permettant de traiter les problèmes spécifiques à cette zone avec le seuls représentants des Etats concernés.

Résumé des différentes situations au regard des règles budgétaires en vigueur

États membres faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif: ces pays doivent présenter non seulement des plans budgétaires, mais aussi des programmes de partenariat économique prévoyant des réformes budgétaires structurelles détaillées (visant par exemple les systèmes de retraite, la fiscalité ou la santé publique) propres à réduire durablement leur déficit.

États membres confrontés à des difficultés financières ou faisant l'objet d'un programme d'assistance, à titre de précaution, dans le cadre du mécanisme européen de stabilité: ces États membres sont placés sous «surveillance renforcée», ce qui signifie qu'ils font régulièrement l'objet de missions d'inspection de la Commission et doivent fournir des informations supplémentaires sur, par exemple, leur secteur financier.

Programmes d'assistance financière: les États membres dont les difficultés risquent d'avoir des «effets défavorables significatifs» sur le reste de la zone euro peuvent être invités à élaborer un programme complet d'ajustement macroéconomique. Cette décision est prise par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. Ces programmes sont subordonnés à des missions d'inspection trimestrielles et au respect de conditions strictes en cas d'aide financière.

Surveillance post-programme: après exécution des programmes, les États membres continueront de faire l'objet d'une surveillance tant qu'il restera un encours de 75 % sur toute forme d'assistance financière.

De ce fait des parlementaires européens ou des Commissaires peuvent être amenés à se prononcer sur des dispositions qui ne sont pas applicables au pays dont ils sont issus. Cela ne pose pas un problème de droit, en particulier pour les commissaires européens qui ne représentent pas un Etat, mais affaiblit la légitimité de l'institution européenne.

Chapitre V

L'apport du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire

La ratification du TSCG a fait couler beaucoup d'encre, à la différence des six et two packs qui n'ont pas donné lieu à beaucoup d'articles, du moins proportionnellement au TSCG, bien que son apport soit relativement limité en matière de droit positif, par rapport aux textes précédents.

L'Allemagne tenait beaucoup à ce texte et à la constitutionnalisation dans le droit de chaque Etat des règles présidant au pacte de stabilité et de croissance, mais ses exigences n'ont donné lieu qu'à une pétition de principe, ce qui a permis au Conseil Constitutionnel d'autoriser la ratification du TSCG sans modification préalable de la Constitution.

P1 Le TSCG est indissociable du MES et de l'Union bancaire³⁷⁷

La ratification du TSCG est accompagnée par celle du traité instaurant le mécanisme européen de stabilité (MES)³⁷⁸. Ratifié par le Parlement français le 21 février 2012³⁷⁹, le MES constitue une sorte de Fonds monétaire international à l'échelle européenne. Il est destiné à prendre le relais, à partir de 2013, des instruments créés en urgence en 2010 pour faire face à la crise de la dette en Europe.

Comme le TSCG, il s'agit d'un traité intergouvernemental, et non d'un acte communautaire.

³⁷⁷ Duprat, Jean Pierre « Les innovations techniques de l'UEM et les limites de fond », mélanges Lacout Labarthe, Droze Genève, 2015 ; (à paraître)

³⁷⁸ Tout comme le TSCG, il s'agit d'un traité international, non intégré au droit communautaire.

³⁷⁹ Avec l'abstention de la majorité des élus socialistes et écologistes

Lors de son intervention dans les débats de l'Assemblée nationale sur la ratification du TSCG le Ministre des Affaires étrangères, Laurent Fabius, a insisté sur les conséquences dommageables pour la France d'un refus de ratification.³⁸⁰ Il a en particulier, relevé que le mécanisme européen de stabilité, qui a été adopté en 2010, prévoit, dans son dernier considérant, qu'il ne s'applique qu'aux pays qui ont adopté le TSCG, et que le « mécanisme Draghi, » qui permet à la Banque centrale d'intervenir pour alléger le fardeau des États, ne pourrait pas non plus s'appliquer à la France.

Il a également, curieusement, fait référence à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle allemande en notant que « Quand on regarde attentivement ce qui figure dans le mécanisme européen de stabilité et l'interprétation qu'en a donné la Cour de Karlsruhe, on s'aperçoit que la Banque centrale européenne ne pourra intervenir pour soutenir les États en leur rachetant des obligations à court terme que si ces États ont présenté préalablement leur demande au mécanisme européen de stabilité. »

Le Ministre a également insisté sur un point essentiel, la supervision des banques qui « est importante également pour garantir la limitation des comportements à risque des banques : « Si nous l'avons voulue, c'est parce que, avec la résolution des crises bancaires et la garantie des dépôts, elle est l'instrument de la remise en ordre de la finance. Et elle est la garantie, pour nous, que les errements spéculatifs

³⁸⁰M. Laurent Fabius, *ministre*... « Mais que se passerait-il si la majorité de cette assemblée et du Parlement décidait de repousser ce traité ? D'abord, celui-ci continuerait d'exister puisqu'il y a suffisamment de pays qui vont l'approuver. Ensuite, la France ne serait pas soumise à ce traité. Quelle serait alors la réaction inéluctable des marchés ? Dès lors que l'ensemble des pays de l'Union européenne, à l'exception de la France, auraient approuvé les mesures de sérieux contenues dans ce traité, point n'est besoin d'être un grand financier ou un grand économiste pour comprendre que la spéculation se déchaînerait immédiatement sur la France. Je peux malheureusement vous le garantir. Cela veut dire que les taux d'intérêt, qui actuellement sont faibles, augmenteraient et que la France serait obligée, indépendamment d'autres conséquences, de payer budgétairement beaucoup plus que ce qu'elle ne fait actuellement... »

d'hier ne pourront pas se reproduire demain. Nous avons donc absolument besoin de ces outils ».

Il nous faut donc regarder le TSCG comme la clé de voute d'un ensemble plus large intégrant des mécanismes de solidarité (qu'il ne faut pas néanmoins assimiler aux transferts sans doute nécessaire au rééquilibrage des économies) et l'Union bancaire sous l'égide de la BCE.

Le « pacte budgétaire » comporte à côté du volet préventif un aspect curatif avec le MES, qui n'est pas simplement le mécanisme de solidarité examiné précédemment, mais également un mécanisme d'ajustement macro-économique. Car, les conditions d'éligibilité au mécanisme comportent des mesures visant à corriger le modèle économique des pays concernés et à les réorienter vers une croissance fondée sur la compétitivité extérieure. Ceci nous amène à considérer que le MES peut être un outil de « tutelle »³⁸¹ vis à vis des petits et moyens pays de l'UE qui en bénéficient. S'agissant des grands Etats, il est peu probable que ces derniers fassent appel un jour au MES, dont la dotation ne permettrait sans doute pas de faire face à un tel risque.

Au niveau institutionnel la Commission européenne et la BCE sortent clairement renforcés par ces réformes. Le Conseil conserve des prérogatives importantes s'il est uni, condition peu évidente à remplir et le Parlement européen est largement absent des débats.

Le droit européen est également éclaté, avec un Traité particulier, régissant la discipline budgétaire des Etats, confirmant ainsi la tendance à l'émergence d'une Europe à plusieurs vitesses, construite autour d'un noyau dur, la zone euro, et s'accompagnant de coopération étendue à des Etats membres ou non de l'Union européenne³⁸². ***Nous pouvons interpréter le refus d'adhésion au***

³⁸¹Tutelle exercée en partie par la BCE, qui pose comme condition sine qua non de son intervention, l'acceptation des « ajustements macro-économiques » prévues explicitement par le traité du MES, dans son article 12, paragraphe 1.

³⁸²Des actions essentielles de l'Union européenne peuvent exclure des pays membres de l'Union européenne et, inversement accueillir des pays n'appartenant pas à l'UE, par exemple la zone Schengen exclut le Royaume Uni mais accueille la Suisse, mais nous

TSCG du Royaume Uni et de la Tchéquie, mais également les réticences d'autres pays d'Europe centrale ayant dans un premier temps notifié un refus³⁸³, comme marquant la fin d'un processus où il était possible de réviser les traités européens à l'unanimité.

La ratification du TSCG marque, à nos yeux, la poursuite de la construction d'une Union européenne éclatée entre plusieurs cercles comprenant des degrés variables d'intégration, engagée avec le procédé des accords internationaux intégrés ensuite dans le droit primaire de l'Union européenne (accords de Prühn, de Schengen...) où la procédure des coopérations renforcées (brevets, taxe sur les transactions financières).

Ce phénomène peut, à terme, être déstabilisateur pour des institutions telles que le Parlement européen, par nature exclut d'accords internationaux, tels que le TSCG, et qui de fait s'y est opposé.

P2 Un apport limité au droit de l'UE mais une charge symbolique forte du fait de l'intégration du TSCG dans des règles à valeur constitutionnelle

Ce traité a pour objectif principal de renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire en adoptant des règles destinées à « imposer » la discipline budgétaire au moyen d'un pacte budgétaire.

Nous employons à dessein le mot « imposer » car, à nos yeux, il part du constat de l'échec relatif de la « pression des pairs » pour imposer que les Etats intègrent dans leurs normes constitutionnelles les règles modifiées du pacte de stabilité et de croissance.

trouvons également d'autres exemples par exemple avec des organisations intergouvernementales liées à l'UE, sans relever formellement des institutions européennes, comme l'Agence spatiale européenne.

³⁸³Par exemple la Hongrie

En effet, même si en 2011, les statistiques étaient moins précises qu'aujourd'hui, nous pouvions pressentir le fait illustré par deux études récentes du Parlement européen, dressant un état des lieux de la mise en œuvre par les pays des recommandations de la Commission. En 2014, les États ont pleinement appliqué 12 des 157 réformes demandées par Bruxelles, soit 7,5 %³⁸⁴. En clair la « pression par les pairs » apparaît de peu d'effets, en particulier sur les grands pays, car elle ne s'accompagne pas d'un relai par une autorité dotée d'une légitimité suffisante permettant d'imposer des mesures douloureuses à un parlement ou à un Gouvernement rétif.

D'où l'idée d'introduire cette limitation du déficit dans les systèmes juridiques nationaux des États membres au niveau constitutionnel, ou par des normes équivalentes, sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne.

L'article 3 du TSCG impose aux États parties au Traité d'intégrer dans leur Constitution (où par des normes équivalentes) le principe de l'équilibre budgétaire. En effet, l'article 3§2 dispose que :

« 2. Les règles énoncées au paragraphe 1 prennent effet dans le droit national des parties contractantes au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent traité, au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon. » ;

Le fait que le Traité ait parlé de normes équivalentes a permis au Conseil constitutionnel d'accepter que la ratification du Traité ne soit pas précédée d'une révision constitutionnelle, dès lors que sa mise en œuvre reposait sur une loi organique³⁸⁵.

³⁸⁴Parlement européen STUDY, Country Specific Recommendations (CSRs) for 2013 and 2014, A comparison and an overview of implementation, mars 2015.

³⁸⁵Loi organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012, relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques

« 17. Considérant qu'aux termes du paragraphe 2 de l'article 3 du traité : « Les règles énoncées au paragraphe 1 prennent effet dans le droit national des parties contractantes au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent traité, au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon. Les parties contractantes mettent en place, au niveau national, le mécanisme de correction visé au paragraphe 1, point e), sur la base de principes communs proposés par la Commission européenne et concernant en particulier la nature, l'ampleur et le calendrier des mesures correctives à mettre en œuvre, y compris en cas de circonstances exceptionnelles, ainsi que le rôle et l'indépendance des institutions chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles énoncées au paragraphe 1. Ce mécanisme de correction respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux » ; »³⁸⁶

Il convient également de relever que le Ministre des affaires étrangères, M. Laurent Fabius, a interprété l'analyse précitée du Conseil Constitutionnel³⁸⁷ comme ayant tranché la question de la souveraineté, ce qui est exact dans la mesure où le Conseil considère dans sa décision du 9 août, que les stipulations du TSCG *"reprennent en les renforçant les dispositions mettant en œuvre l'engagement des Etats membres de l'Union européenne de coordonner leurs politiques économiques"*, adoptées dans le cadre du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ces stipulations *"ne procèdent pas à des transferts de compétences en matière de politique économique ou budgétaire, et n'autorisent pas de tels transferts, estime-t-il. Pas plus que les engagements antérieurs de discipline budgétaire, celui de respecter ces nouvelles règles ne porte atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale."*

³⁸⁶Décision N° 2012-653 du 9 août 2012 du Conseil Constitutionnel

³⁸⁷Assemblée Nationale, Débats relatifs à l'adoption de la loi autorisant la ratification du TSCG, 9 octobre 2012, « Tout d'abord, je laisserai de côté la question importante de la souveraineté. Plusieurs d'entre vous l'ont déjà soulevée, et nous pourrions en débattre à l'infini ; mais elle a été tranchée par le Conseil constitutionnel dans une décision rendue en août dernier. Comme vous le savez, il a estimé que les dispositions du traité ne portaient aucune atteinte à la souveraineté, rendant du coup caduques les discussions qui pouvaient naître sur ce sujet... »

Néanmoins, ce débat présente un intérêt limité car le Conseil refuse de se pencher sur la constitutionnalité des règlements et directives déjà entrés en vigueur (en particulier les six et two packs) et surtout est sensible au fait que le TSCG réaffirme la compétence pleine et entière des parlements nationaux. Il nous semble clair, au vu de cette décision, que le pas supplémentaire demandé par l'Allemagne pour aller vers une Union budgétaire (cf. *supra*), en dotant l'Union européenne d'un mécanisme lui permettant d'invalidier un budget national, imposerait dans de nombreux pays, dont la France, une révision constitutionnelle et que, si une telle réforme intervenait, l'Union européenne deviendrait clairement un Etat fédéral.

Le fait que l'Union européenne, et en particulier la CJUE, aient la possibilité de se prononcer directement sur la mise en œuvre d'une disposition constitutionnelle, sans passer par le détour de sa compatibilité avec le droit de l'Union européenne mérite d'être relevé et souligné.

Cela constitue une novation importante du droit communautaire³⁸⁸, car à notre connaissance aucune disposition du droit communautaire ne prévoit la nécessité de transcrire une norme dans un dispositif à valeur constitutionnelle, ce point illustre donc la très forte portée attachée à cette règle, à la fois symbolique et pratique, dans la mesure où l'article 8 du TSCG prévoit la possibilité d'un contrôle par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) des modalités de transposition en droit interne de la règle d'équilibre structurel. Il s'agit seulement de vérifier que les États se sont bien dotés d'un mécanisme tel que décrit à l'article 3 du traité, et non à vérifier que les États respectent effectivement la règle d'équilibre structurel. À la différence de la procédure en manquement, visant à sanctionner une violation du droit de l'Union européenne, la Commission européenne ne dispose pas du pouvoir de saisir la CJUE, ce qui constitue une singularité au regard du droit communautaire, seul un État peut effectuer cette saisine, soit de sa propre initiative, soit sur le rapport de la Commission. Au cas où

³⁸⁸Le lecteur excusera ce raccourci car, si le TSCG est formellement un traité international, il a vocation à être intégré dans un délai de cinq ans au droit communautaire

une décision de non-conformité ne serait pas suivie d'effet, un État pourrait de nouveau saisir la CJUE, en vue de prononcer des sanctions financières, d'un montant maximal de 0,5 % du PIB, contre l'État défaillant.

Mais, nous rentrons là dans un schéma de crise politique car, si un Etat ne peut pas, pour des raisons de majorité parlementaire où d'opinion publique, intégrer une telle réforme, rien ne lui interdit formellement de dénoncer le TSCG, Traité international non intégré au droit de l'Union européenne, pour le moment, solution qui éviterait sa condamnation, qui ne peut être que financière, sur la base du TSCG, néanmoins il pourrait être sanctionné pour le non-respect de la norme de limitation des déficits à 3% du PIB.

Nous nous situons, avec le TSCG, probablement à la dernière étape qu'il est possible d'atteindre sans parler encore d'Etat fédéral, mais le fait qu'un Traité puisse organiser une révision de nature constitutionnelle va, nous semble-t-il, au-delà du symbole et constitue un précédent pour des évolutions futures.

P3 Le principe de l'équilibre budgétaire

L'article 3 du traité pose le principe de **l'équilibre budgétaire** des administrations publiques, ce qui signifie que les dépenses prévues ne peuvent être supérieures aux recettes.

Mais, la novation importante du texte est la référence au déficit structurel qui ne doit pas être supérieur à 0,5 % du PIB en euros courants, pour les Etats dont la dette est supérieure à 60 points de PIB et de 1% pour ceux dont la dette est inférieure à ce niveau . Il convient néanmoins de relever que la règle posée par le TSCG est de 0,5% le niveau de 1% demeurant l'exception³⁸⁹.

³⁸⁹Article 3, d du TSCG : « d) lorsque le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché est sensiblement inférieur à 60 % et lorsque les risques pour la soutenabilité à long terme des finances publiques sont faibles, la limite inférieure de l'objectif à moyen terme telle que définie au point b) peut être relevée pour

Cet objectif de réduction à moyen terme du déficit à un point de PIB au maximum était déjà prévu par le règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005, qui modifiait le volet préventif du pacte de stabilité. Concrètement, chaque Etat fixe son propre objectif de réduction à moyen terme dans son programme de stabilité. La Commission européenne, s'appuyant sur sa méthodologie porte ensuite son appréciation qu'elle transmet au Conseil.

En cas de déficit excessif, la « règle d'or » devra prévoir un mécanisme de correction automatique, « mis au point par chaque État sur la base de propositions formulées par la Commission ³⁹⁰», Dans la mesure où le TSCG dit respecter pleinement les prérogatives des parlements nationaux il ne peut s'agir que de suggestions faites par la Commission européenne et débattues avec les autorités nationales. La présentation faite par l'UE est symptomatique du décalage entre une présentation de ses prérogatives, et sans doute le ressenti de la Commission européenne comme une autorité tutélaire et une réalité juridique qui est que l'Union européenne dispose certes de moyens de pression, mais n'arrête pas juridiquement les budgets nationaux³⁹¹. Comme nous l'avons vu précédemment cette présentation est symptomatique de l'idée que les « pairs » sont plus à même que les autorités nationales de définir les voies du retour à l'équilibre.

atteindre un déficit structurel d'au maximum 1,0 % du produit intérieur brut aux prix du marché; »

³⁹⁰Aux termes de la présentation faite par l'Union européenne sur son site internet.

³⁹¹ARTICLE 3 1. Outre leurs obligations au titre du droit de l'Union européenne et sans préjudice de celles-ci, les parties contractantes appliquent les règles énoncées au présent paragraphe: a) la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en équilibre ou en excédent; b) la règle énoncée au point a) est considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du produit intérieur brut aux prix du marché. Les parties contractantes veillent à assurer une convergence rapide vers leur objectif à moyen terme respectif. Le calendrier de cette convergence sera proposé par la Commission européenne, compte tenu des risques qui pèsent sur la soutenabilité des finances publiques de chaque pays. Les progrès réalisés en direction de l'objectif à moyen terme et le respect de cet objectif font l'objet d'une évaluation ...

Lorsqu'un État fait l'objet d'une procédure pour déficit excessif, il devra soumettre à la Commission et au Conseil, pour approbation, un programme de partenariat économique, détaillant les réformes structurelles nécessaires pour assurer une correction véritablement durable des déficits excessifs. La mise en œuvre du programme, et les plans budgétaires annuels compatibles avec celui-ci, seront surveillés par la Commission et le Conseil mais, comme le montre la lettre adressée à l'Italie³⁹², la Commission européenne emploie à l'égard des Etats un ton « tutorial » et il est d'ailleurs quelque peu choquant, sur le plan de la simple courtoisie, qu'elle ne soit pas rédigée en Italien, mais en anglais³⁹³.

Le sens de ce partenariat n'est pas défini par les textes, néanmoins la majorité des membres composant le collège des commissaires européens se réfèrent à un libéralisme assez orthodoxe, qui se heurte assez rapidement aux positions des gouvernements qui se voudraient hétérodoxes, comme le gouvernement grec issu des élections de 2014, ou des personnalités politiques comme Arnaud Montebourg.

Les débats qui peuvent avoir lieu au sein de la gauche française sur le sens à donner aux mots « réformes structurelles » illustrent cette difficulté politique qui, à terme, peut saper l'autorité des institutions européennes, en en faisant les représentants d'une idéologie libérale et libre échangiste, qui n'est pas toujours bien vue dans un pays comme la France, imprégné dans beaucoup de partis politiques d'un fond de colbertisme³⁹⁴.

Certes, cette procédure ne fait que traduire l'article 3 qui constitue le dispositif central du TSCG ajoutant à la limitation du déficit inférieur à 3% un dispositif qui organise un retour progressif à l'équilibre des finances publiques différencié selon les Etats (« Le calendrier de cette convergence sera proposé par la Commission européenne, compte tenu des risques qui pèsent sur la soutenabilité des finances publiques de chaque pays. »)

³⁹² cf p.237

³⁹³ La situation est la même, s'agissant des courriers adressés à la France.

³⁹⁴ Cf. Philippe Minard, le colbertisme réhabilité, ed. Fayard, 1998

Cette disposition donne à la Commission européenne la possibilité de différencier les exigences formulées selon les Etats. Elle se trouve confrontée dans l'exercice de cette prérogative à une série de difficultés qui relèvent pour certaines de sa composition : La Commission européenne est de par l'origine des commissaires une émanation des petits pays de l'Union européenne, la moitié de la population européenne étant représentée par 4 commissaires sur 28. Cela n'a pas toujours été le cas, en 1957 les trois grands pays envoyaient 6 commissaires, contre 3 pour les petits pays. Ce fait, implique une grande sensibilité des Commissaires à l'égalité entre les Etats. Or, nous sommes dans un domaine particulier, où les conséquences macro-économiques pour l'Union européenne n'ont rien à voir si une politique d'extrême rigueur budgétaire est menée en Lettonie ou en France, car une récession économique en France de 4 points de PIB peut entraîner des difficultés économiques pour l'ensemble de l'union européenne, ce qui n'est pas le cas d'une situation équivalente en Lituanie³⁹⁵.

Cette différence de sensibilité constitue une contrainte importante pour le collège des commissaires, qui est par ailleurs parfaitement conscient de cette situation.

Le contraste entre le ton de la lettre adressée à l'Italie par la Commission européenne le 21 octobre dernier et la mansuétude manifestée par la Commission européenne dans son analyse du budget italien de février 2015, illustrent cette position quelque peu schizophrène de l'Union européenne.

³⁹⁵« Les petits pays qui ont dû faire de lourds efforts d'assainissement budgétaire s'offusquent à l'idée que Rome et Paris puissent bénéficier d'un traitement de faveur. « *L'austérité et les investissements vont de pair. L'Estonie en est un bon exemple* », a lancé vendredi son Premier ministre Taavi Roivas », rapporté par La Croix du 24 octobre 2014.

Observations de la Commission européenne sur le budget italien

JYRKI KATAINEN

VICE-PRESIDENT OF

THE EUROPEAN COMMISSIONBrussels, 22 October 2014

Ares(2014)350L0t\$

STRICTLY CONFIDENTIAL*

First and foremost, I would like to thank you for the submission of Italy's Draft Budgetary Plan (DBP) for 2015, which we received on 15 October and complementary tables on 16 October. I am also grateful for the letter accompanying the DBP and which clearly makes the case that the budgetary strategy of Italy is to be considered within the overall agenda for structural reform.

Compared to the 2014 Stability Programme, Italy's DBP postpones the achievement of the MTO to 2017 and slows down the reduction of the debt-to-GDP ratio in the coming years. As a result, the DBP plans to breach Italy's requirements under the preventive arm of the Stability and Growth Pact (SGP).

According to our preliminary analysis - on the basis of the recalculation by the Commission services using the commonly agreed methodology - Italy plans a significant deviation from the required adjustment path towards its medium-term budgetary objective (MTO) in 2015 based on the planned change in the structural balance. Moreover, the planned change in the structural balance for 2015 would also fall short of the change required to ensure adherence to the transition debt rule, since this requirement is even more stringent than the required adjustment path towards the MTO. Against this background, further exchanges of information have already taken place between your services and the Commission.

In line with the provisions of Article 7(2) of Regulation (EU) No 473/2013 of 21 May 2013, I am writing to consult you on the reasons why Italy plans non-compliance with the SGP in 2015. I would also wish to know how Italy could ensure full compliance with its budgetary policy obligations under the SGP for 2015.

The Commission seeks to continue a constructive dialogue with Italy with the view to come to a final assessment. I would therefore welcome your view at your earliest convenience and if possible by 24 October. This would allow the Commission to take into account Italy's views in the further procedure.

Yours sincerely,

Mr Pier Carlo Padoan

Minister of Economy and Finance Via XX Settembre 97

IT-00187 Roma

e-mail: Segreteria.ministro@tesoro.it

Il convient néanmoins de relever que les marges d'interprétation et de souplesse dont disposent la Commission européenne sont limitées³⁹⁶, car « le texte du pacte de stabilité et de croissance évoque des *«réformes structurelles majeures» dont le coût doit être quantifiable. Ensuite, cela ne peut affecter l'objectif d'équilibre budgétaire, qui n'est pas une invention de l'Europe mais s'impose de toute façon pour éviter que la dette explose, surtout en période de faible croissance. Et enfin, il y a une question d'égalité de traitement. Comment expliquer aux pays qui ont fait les efforts nécessaires sans demander de passe-droit, et qui commencent aujourd'hui à en récolter les fruits, que ceux qui démarrent plus tard auraient droit à un traitement différent ? La meilleure manière de limiter l'impact négatif du désendettement sur la croissance est de travailler sur la qualité de l'ajustement budgétaire (c'est à dire de réduire les dépenses). »*

Cette approche permet à la Commission européenne d'avoir ***une attitude variable selon les Etats***, elle explique que ces derniers puissent entrer en négociation avec la Commission européenne pour obtenir des délais dans leur trajectoire de retour à l'équilibre. Comme toute négociation politique, il existe un risque pour que l'attitude de la Commission européenne vis à vis d'un pays soit également liée à son comportement à l'égard des institutions européennes. L'attitude intransigeante de l'Union européenne vis à vis de la Hongrie³⁹⁷ qui affiche ouvertement son euroscepticisme pourrait trouver une partie de ses racines dans ce dernier aspect.

Le cas français est intéressant dans la mesure où, depuis 2009, la France n'a pas respecté ses engagements de retour à l'équilibre budgétaire. Le projet de loi de finances pour 2015 a donné lieu à d'âpres négociations qui ont conduit la Commission européenne à proposer un encadrement strict du budget français (cf. chapitre suivant), l'essentiel

³⁹⁶interview de Benoit Coéré, membre du directoire de la BCE, fondation Robert Schuman, 8 septembre 2014, entretien d'Europe n°82

³⁹⁷CF. Assemblée nationale, Commission des affaires européennes -Rapport d'information N° 780 de MM. Razzy Hammadi et Arnaud Richard sur la politique de change européenne

des efforts demandés reposant sur une appréciation différente entre Bruxelles et Paris de la notion de solde structurel.

P4 La notion de solde structurel

L'article 3 du TSCG pose le principe d'une limitation du déficit structurel des administrations publiques qui ne peut excéder chaque année 0,5 % du PIB. L'introduction d'une référence au déficit structurel remonte à la révision du pacte de stabilité en 2005, mais le traité budgétaire réduit la limite maximum de déficit structurel à 0,5 % du PIB au lieu de 1 %.

Mais, les pouvoirs publics sont confrontés à une difficulté majeure, car il existe plusieurs définitions de la notion de solde structurel.

A Une définition différente selon les institutions

La notion de solde structurel permet d'admettre la prise en compte de la conjoncture dans l'appréciation des déficits budgétaires³⁹⁸. Parallèlement, cette notion s'accompagne de la mise en

³⁹⁸414 c) les parties contractantes ne peuvent s'écarter temporairement de leur objectif respectif à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation qu'en cas de circonstances exceptionnelles, telles que définies au paragraphe 3, point b)....e) un mécanisme de correction est déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Ce mécanisme comporte l'obligation pour la partie contractante concernée de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée.

2. Les règles énoncées au paragraphe 1 prennent effet dans le droit national des parties contractantes au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent traité, au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon. Les parties contractantes mettent en place, au niveau national, le mécanisme de correction visé au paragraphe 1, point e), sur la base de principes communs proposés par la Commission européenne et concernant en particulier la nature, l'ampleur et le calendrier des mesures correctives à mettre en œuvre, y compris en cas de circonstances exceptionnelles, ainsi que le rôle et l'indépendance des institutions chargées, au niveau national, de vérifier le respect des

place de la « règle d'or », qui doit avoir valeur constitutionnelle, et les rédacteurs du Traité comptent sur les juridictions constitutionnelles nationales pour censurer les dérapages budgétaires éventuels.

La combinaison de ces deux notions signifie que seul un déficit, de faible amplitude (0,5%), peut être toléré, dès lors que les effets de la conjoncture sont pris en compte et excluent de l'appréciation du déficit nominal, qui lui peut se situer entre 0,5% et le seuil des 3% autorisé par le pacte de stabilité et de croissance. Les finances publiques devant être équilibrées sur le moyen terme.

La notion de solde structurel a pour premier objectif d'évaluer correctement l'orientation des finances publiques³⁹⁹, à partir de trois indicateurs : le déficit primaire, le déficit structurel et le déficit hors investissements publics nets, qui donnent chacun des résultats sensiblement différents.

LE DÉFICIT PUBLIC ET SES COMPOSANTES EN 2014 ET 2015⁴⁰⁰(en % du PIB)

Déficit	2014	2015
Déficit effectif	4	3,8
Composante conjoncturelle	1,9	2
Mesures ponctuelles et temporaires	0	0,2
Composante structurelle	2	1,6*

règles énoncées au paragraphe 1. Ce mécanisme de correction respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux.

³⁹⁹Amélie Barbier-Gauchard, « Le déficit structurel : un indicateur riche d'enseignements Revue Gestion et finances publiques, janvier février 2014, p. 44»,

⁴⁰⁰Assemblée Nationale, 1^{er} juillet 2015, Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire rapport d'information *préalable au* débat d'orientation des finances publiques, par Mme Valérie Rabault, Rapporteure générale ; http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i2922.asp#P820_57501

Le **déficit primaire** est le plus facile à appréhender dans la mesure où il est la traduction d'opérations comptables faisant la balance entre le déficit total et le poids de la dette, dans cette optique l'Italie serait en excédents budgétaires, alors que sa situation budgétaire est « plombée » par le poids de sa dette, il en est de même pour la Grèce qui est en grandes difficultés financières.

Le **déficit structurel** correspond au déficit total corrigé des effets automatiques de la conjoncture. Cette notion, retenue dans le TSCG, permet de distinguer les actions discrétionnaires des gouvernements de celles résultant du jeu des stabilisateurs économiques. La prise en compte des stabilisateurs économiques permet de ne pas contraindre le pouvoir de stabilisation du budget mais, cette notion est relativement floue et sa mise en œuvre donne lieu à des débats d'experts infinis.

Le **déficit hors investissements publics nets** correspond au déficit diminué des investissements publics. Ce calcul avantage un pays comme la France, qui a maintenu son effort d'investissements publics durant la crise quand d'autres, tels que l'Allemagne⁴⁰¹ ou l'Espagne, l'ont sacrifié pour revenir plus vite aux équilibres budgétaires. D'autre part, avec l'élargissement de l'Union européenne à des pays comme la Bulgarie où la Roumanie, qui doivent accomplir un effort considérable de mise à niveau de leurs infrastructures publiques, il semble peu pertinent de les contraindre à limiter leur endettement par un carcan budgétaire par trop rigide⁴⁰².

⁴⁰¹Henrick Enderlein, Jean Pisani-Ferry, réformes, investissements et croissance : un agenda pour la France, l'Allemagne et l'Europe La documentation française, , 27 /11/ 2014

⁴⁰²« Prenons la définition du déficit structurel, qu'il prétend limiter à 0,5 % du PIB. En dépit des efforts du Parlement européen et du consensus solidement forgé parmi les économistes, la mesure du solde structurel aujourd'hui retenue par Bruxelles ne préserve toujours pas les investissements d'avenir assumés par les États. Or, ces investissements, en particulier dans le domaine de la transition écologique, sont tout le contraire d'une charge pour l'économie, ou d'une dette sur le dos de nos enfants : ce sont, au contraire, les gages de leur prospérité future. », intervention de Mme Danielle Auroi, lors des débats sur la ratification du TSCG, 9 octobre 2012

Pour le Rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée Nationale, Christian Eckert⁴⁰³, la notion de déficit structurel laisse ouvertes des possibilités de négociation et offre des marges de manœuvre importantes aux politiques nationales car il existe des débats sur la méthode de calcul de ce déficit. Ce point nous semble d'une portée néanmoins limitée car la Commission européenne considère que, in fine, sa méthode de calcul doit s'imposer. Ensuite, sur le principe, le fait de neutraliser l'impact de la conjoncture et de définir une trajectoire à moyen terme pour atteindre l'objectif voulu permettra de mener, si nous le souhaitons, des politiques contra cycliques, c'est-à-dire de soutenir l'activité dans les périodes de faible croissance. S'y ajoute la possibilité de tenir compte de circonstances exceptionnelles, notamment de la perspective d'une récession économique.

Il précise, « J'insisterai enfin sur un point : des économistes ont calculé que la règle des 0,5 % de déficit structurel est en fait moins contraignante que les engagements politiques de réduction des déficits pris par le Président de la République et le Gouvernement. Car les choix budgétaires que notre majorité a faits ne sont pas imposés par le traité. Nous les tiendrons parce que le Président de la République a été élu par les Français sur ce programme et parce qu'ils correspondent à notre intérêt national.»

Pour le Haut conseil des finances publiques⁴⁰⁴ « le PIB potentiel, sa croissance (croissance potentielle), l'écart de production et le solde structurel des finances publiques sont devenus des concepts économiques de premier plan dans le cadre de la gouvernance budgétaire, notamment au niveau européen », mais force est de constater l'absence de consensus sur une notion à la base des appréciations pouvant être portées sur les budgets nationaux.

⁴⁰³ Cf. rapport précité

⁴⁰⁴ Et donc par la Cour des Comptes, cf. « La Cour des comptes et le haut conseil des finances publiques », Revue gestion et finances publiques, N°7/8 juillet août 2014

Il n'en demeure pas moins qu'il existe une réelle difficulté pour définir le concept de déficit structurel de manière opérationnelle, comme le montre le mode de calcul proposé par la Cour des comptes.

le solde structurel est calculé de la façon suivante

1. On estime un PIB « potentiel », c'est-à-dire un PIB correspondant à une utilisation de 100 % de tous les facteurs de production (incluant le progrès technique).

2. On estime ensuite l'écart entre le PIB potentiel et le PIB effectivement constaté.

3. On estime ensuite la perte de recettes associée à cet écart, en supposant que les recettes publiques totales évoluent comme le PIB (hypothèse d'élasticité égale à 1), ainsi que des prestations sociales supplémentaires induites par cet écart.

4. Ces pertes de recettes et prestations sociales supplémentaires constituent la composante conjoncturelle du solde public.

5. Le « solde corrigé des variations cycliques de la conjoncture » est égal à la différence entre le solde effectif et ce solde conjoncturel.

6. Le solde structurel est enfin égal au solde corrigé des variations cycliques après prise en compte des mesures exceptionnelles et temporaires.

L'élasticité des recettes est un paramètre dans le calcul du solde structurel. Il s'agit d'un coefficient qui correspond au rapport entre :

- l'évolution spontanée des recettes fiscales hors mesures nouvelles ;
- la croissance du PIB.

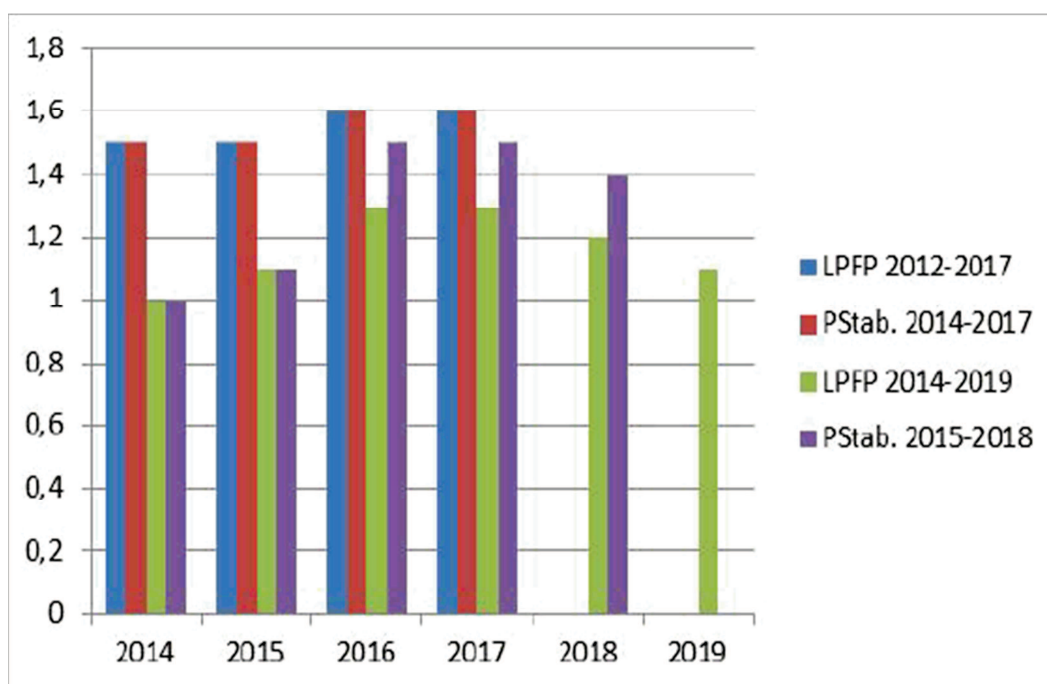
Par convention, les services du ministère des finances retiennent une élasticité égale à 1, qui se vérifie en moyenne, sur le long terme. Mais cette hypothèse n'est pas exacte pour chaque année.

Les variations du solde structurel peuvent alors donner une image déformée des évolutions de fond des finances publiques. En outre, les gouvernements n'ont aucune maîtrise de l'élasticité des recettes. La notion d'effort structurel, privilégié par le Conseil de l'Union européenne dans ses recommandations, évite d'avoir à formuler une hypothèse sur cette élasticité

L'effort structurel mesure la contribution de seulement deux facteurs, plus facilement maîtrisables par un gouvernement, aux variations du solde structurel : la maîtrise des dépenses publiques en volume, d'une part, et le montant des mesures nouvelles de hausse ou de baisse des prélèvements obligatoires, d'autre part. La contribution des dépenses à l'effort structurel de réduction du déficit est égale à 57 % de l'écart entre le taux de croissance potentiel du PIB et le taux de croissance des dépenses (la part des dépenses publiques dans le PIB étant de 57 %).

(Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2015)

LES PRÉVISIONS SUCCESSIVES DE CROISSANCE POTENTIELLE DU GOUVERNEMENT



Source : Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2015

Le solde public français et sa décomposition (% du PIB)⁴⁰⁵

.	2007	2008	2009	2010	2011
Solde public	- 2,7	- 3,3	- 7,5	- 7,1	- 5,2
Solde conjoncturel	+ 0,7	0	- 2,0	- 1,6	- 1,4
Solde structurel	- 3,5	- 3,3	- 4,5	- 4,8	- 3,9
Solde opérations temporaires	+ 0,1	0	- 1,0	- 0,712	+ 0,1

⁴⁰⁵Source : Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juillet 2012

L'estimation du solde public structurel est donc très dépendante de celle du PIB potentiel, elle est en partie conventionnelle et, par conséquent est susceptible de recevoir plusieurs interprétations, comme l'illustre le paragraphe développé au paragraphe suivant.

Néanmoins, la définition qu'en donne le Haut Conseil des finances publiques s'impose aux pouvoirs publics français. (cf. Encadré page suivante)

Un premier constat s'impose, qui rejoint nos précédentes conclusions, l'évolution des textes accroît la marge de manœuvre de la Commission européenne car, la notion de déficit structurel n'est pas aussi précise que la notion de déficit nominal, à laquelle faisaient référence, les textes ayant permis la mise en place de l'Euro.

Force est de constater, qu'aujourd'hui le débat entre le Gouvernement français et la Commission européenne porte sur le calcul du solde structurel, le Gouvernement français estime qu'il a rempli ses obligations et l'Union européenne n'est pas de cet avis. Si nous excluons la position du Gouvernement français, le tableau qui suit illustre l'existence de divergences significatives entre les principales institutions internationales.

**Estimations de la croissance potentielle et de l'écart de
production de la France par la Commission européenne, le FMI
et l'OCDE⁴⁰⁶**

(en points de PIB potentiel)

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Commission européenne (1)	Croissance potentielle	0	0	1				
	écart de production	2,7	2,8	2,4				
FMI (2)	croissance potentielle	,0	,0	,1	,2	,3	,4	,5
	écart de production	2,2	2,5	2,2	1,7	1,1	0,6	0,2
OCDE (3)	croissance potentielle	,3	,4	,6				
	écart de production	2,9	3,4	3,4				

⁴⁰⁶Rapport Sénat N°55, 29 octobre 2014, N° 55 *au nom de la commission des finances* (1) *sur le projet de loi, , de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019*, par M. Albéric de MONTGOLFIER, Sénateur, Ces chiffres sont calculés par le Sénat à partir des bases suivantes⁽¹⁾ Commission européenne, « European Economic Forecast. Spring 2014 », *European Economy* 3/2014, mai 2014.

⁽²⁾ Fonds monétaire international, « France: 2014 Article IV Consultation--Staff Report », *IMF Country Report No. 14/182*, juillet 2014.

⁽³⁾ OCDE, *OECD Economic Outlook*, mai 2014.

Les modalités d'estimation du solde structurel des administrations publiques

Pour apprécier la trajectoire des finances publiques, il est usuel de considérer le solde structurel, qui correspond au solde public corrigé des effets directs du cycle économique ainsi que des événements exceptionnels. Le solde public est ainsi séparé en deux composantes :

□□une composante conjoncturelle qui représente l'impact du cycle économique sur les dépenses et les recettes de l'ensemble des administrations publiques ;

□□une composante structurelle correspondant à ce que serait le solde public si l'économie se situait à son niveau potentiel.

L'identification des composantes conjoncturelle et structurelle du déficit public repose fondamentalement sur l'estimation du PIB potentiel. Ce dernier représente le niveau de production que l'économie peut soutenir durablement sans faire apparaître de tension sur les facteurs de production capital et travail. La croissance potentielle, inscrite dans la loi de programmation du 31 décembre 2012 et reprise dans le programme de stabilité pour les années 2013 à 2017, s'établit à 1,1 % en 2011 et 1,3 % en 2012. Cela correspond, d'après le Gouvernement, à un écart de production de -0,4 % en 2011 et -1,6 % en 2012.

Concrètement, l'identification s'opère en calculant séparément le niveau structurel et la part conjoncturelle des recettes et des dépenses publiques :

□□Du côté des recettes, seuls les prélèvements obligatoires sont supposés cycliques. Le niveau conjoncturel de l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, des cotisations de sécurité sociales et des autres prélèvements obligatoires, est calculé séparément à partir des niveaux observés, de l'écart de production estimé et de l'élasticité propre à chaque catégorie d'impôt².

□□Du côté des dépenses, seules les dépenses d'indemnisation du chômage sont considérées dépendre de la conjoncture. La part conjoncturelle est estimée comme pour les recettes, à partir de leur élasticité à l'écart de production et du montant constaté chaque année.

Le calcul du solde conjoncturel et du solde structurel découle alors directement de ces estimations.

Une méthode simplifiée permet d'approcher le solde conjoncturel pour la France. Compte tenu du fait que les prélèvements obligatoires et les dépenses sensibles à la conjoncture représentent à peu près la moitié du PIB et que leur élasticité moyenne est peu différente de l'unité, le solde conjoncturel correspond à environ la moitié de l'écart de production.

Une ultime correction est opérée sur le solde structurel afin d'exclure certains événements ou mesures qui, du fait de leur caractère exceptionnel, n'ont pas d'impact pérenne sur le solde public. A l'origine, cet ajustement a été introduit afin de neutraliser l'effet de la vente des licences UMTS à la fin des années 1990 et les diverses soultes perçues par l'Etat (IEG, La Poste, France Télécom) qui ont contribué à augmenter les recettes de manière exceptionnelle.

Il n'existe toutefois pas de définition précise des mesures exceptionnelles et leur identification relève en partie de l'interprétation.

B Un exemple de divergence sur la notion de solde structurel : La prise en compte des évènements exceptionnels affectant le solde public

La Commission européenne⁴⁰⁷ distingue le concept de « solde corrigé des variations cycliques » de celui de « solde structurel », ce dernier étant égal au solde corrigé des variations cycliques duquel sont retranchées les mesures exceptionnelles affectant le solde public⁴⁰⁸.

Les mesures exceptionnelles sont comprises par la Commission européenne comme des dispositifs affectant temporairement le solde des budgets publics.

La difficulté résulte du fait que la Commission européenne y intègre des modifications pérennes de la législation. Ainsi, l'impact sur le solde public de mesures comme les acomptes sur dividende résultant d'un changement de la politique de versement des entreprises publiques, est exclu du calcul du solde structurel de la Commission, de même que l'impact de la révision des contributions nationales en 2014, bien que celle-ci conduise à une diminution sensible de la contribution française au budget communautaire (près de un milliard d'euros)⁴⁰⁹.

Nous voyons également à ce niveau apparaître les marges d'interprétations discrétionnaires de la Commission européenne déjà relevées. Par exemple, « La définition de ce qui représente une mesure exceptionnelle reste toutefois largement une question d'interprétation : ainsi, malgré son caractère non pérenne, le plan de relance de 2009 n'a pas été considéré comme « exceptionnel » par la Commission alors que le

⁴⁰⁷Economics department working paper n°434, 2005 ; “new and updated budgetary sensitivities for the eu budgetary surveillance”, commission européenne, septembre 2005

⁴⁰⁸Les cahiers de la dgtpe – n° 2009-13 – décembre 2009 – p. 10 solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous- secteur des administrations publiques thibault guyon, stéphane sorbe

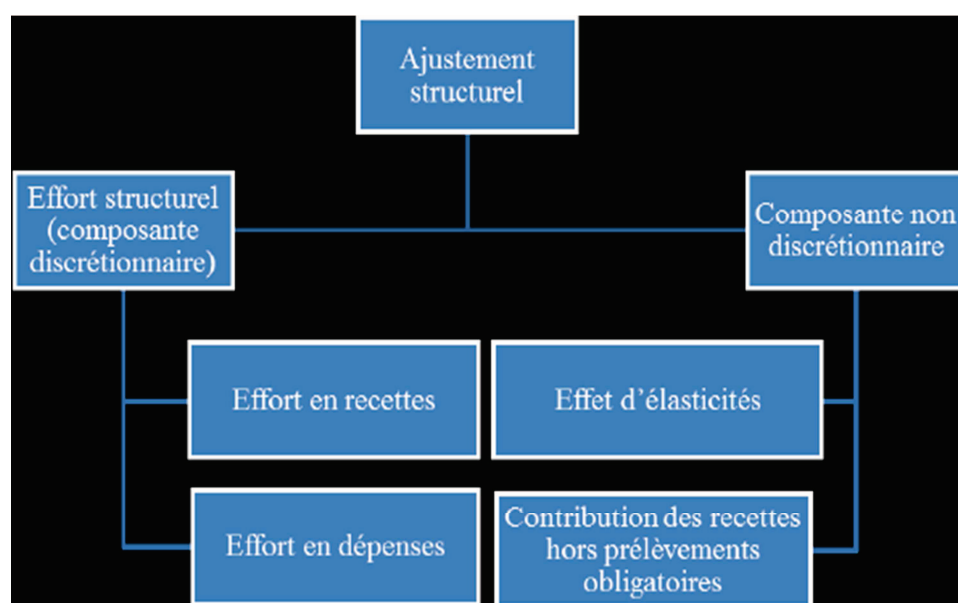
⁴⁰⁹Jacek Dominik Commissioner for financial programming and budget jacek dominik's statement on the revision of member states' gross national income (gni) press conference, Brussels, 27 october 2014, site internet de la commission européenne

surcrot temporaire en 2010 de la réforme de la taxe professionnelle l'a été. »⁴¹⁰

Or, certaines mesures exceptionnelles qui affectent le solde public à un instant n'ont pas d'effet durable sur le solde. C'est le cas par exemple « des mesures de relance décidées en 2009, pour faire face à la crise économique, ou des recettes exceptionnelles liées aux versements de soultes. Du fait de leur caractère exceptionnel, la question de les exclure du solde structurel peut se poser⁴¹¹ ».

Du fait de la difficulté d'identifier, de manière consensuelle, le caractère exceptionnel des mesures, le Ministère des finances retient une approche différente: les effets des événements ayant un impact temporaire sur le solde public sont inclus dans le calcul du solde structurel.

DISTINCTION ENTRE L'AJUSTEMENT ET L'EFFORT STRUCTUREL



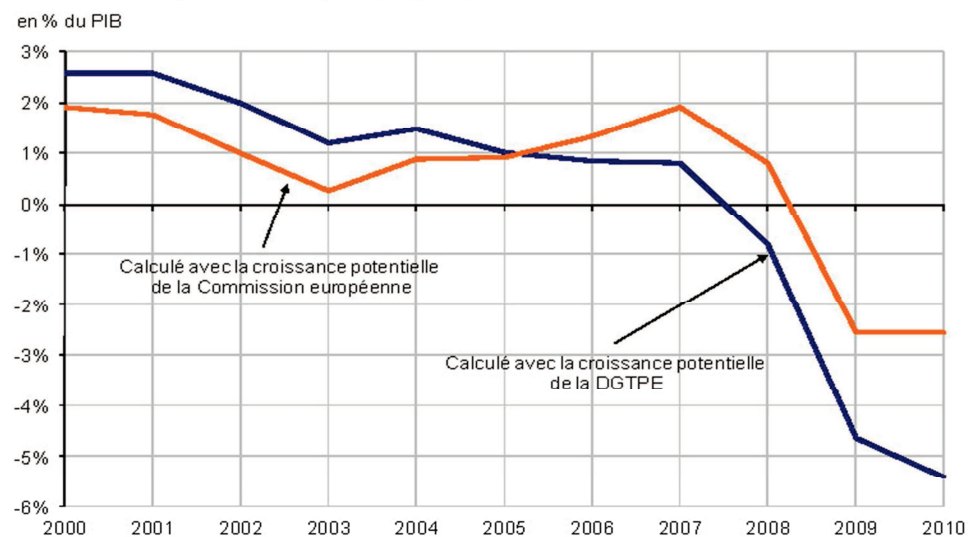
Source : *Cour des comptes*, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2015.

⁴¹⁰cf.note 44

⁴¹¹N Girouard et André, Ocde, measuring cyclically adjusted budget for oecd countries

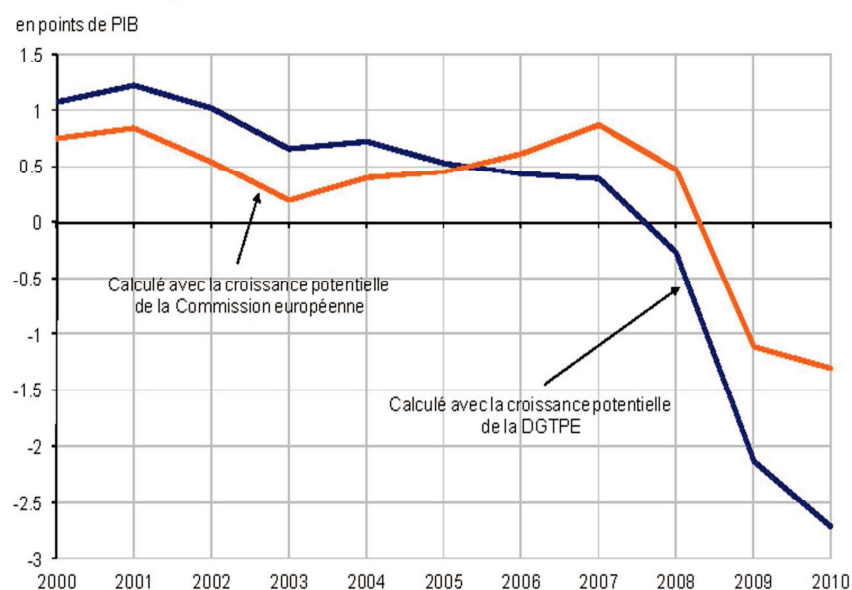
Les quatre graphiques qui suivent, extraits des travaux précités, illustrent les écarts de calcul existants entre la Commission européenne et le Ministère français de l'économie. Ces débats ne peuvent être tranchés car, des conventions différentes expliquent ces écarts, le choix des bases de calcul retenues relève d'une logique économétrique et non d'une approche juridique. *Ce fait explique que le point de vue exprimé officiellement par les institutions de l'Union européenne ne soit pas perçu comme incontestable, car il ne l'est pas d'un point de vue technique, dans la mesure où les paradigmes sont débattus.* Ce que confirme l'OCDE lorsqu'elle indique que : « Par ailleurs, l'estimation en temps réel du solde structurel requis et de la production potentielle es entourée d'une incertitude considérable, invitant à la prudence en matière d'interprétation des estimations relevant de la politique budgétaire. »⁴¹²

Graphique 11 : écart de production (*output gap*)

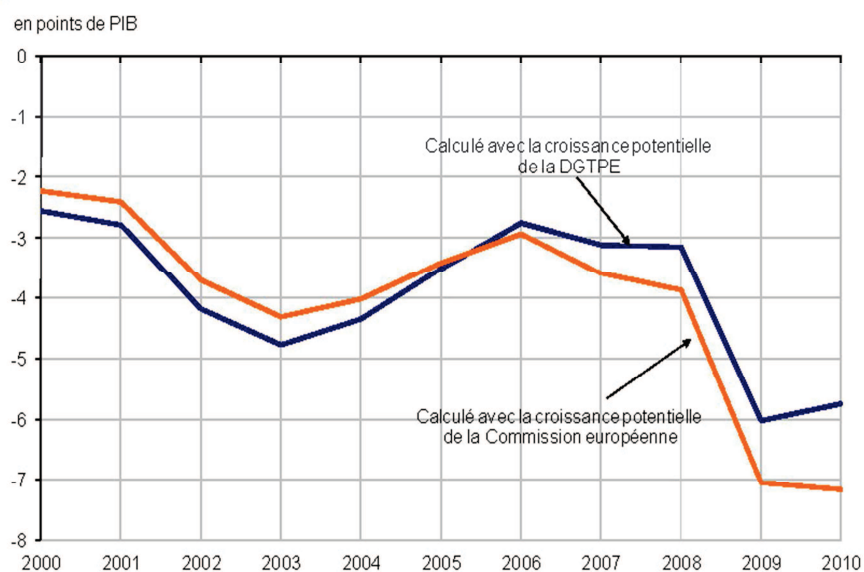


Ministère de l'économie, DGTPE

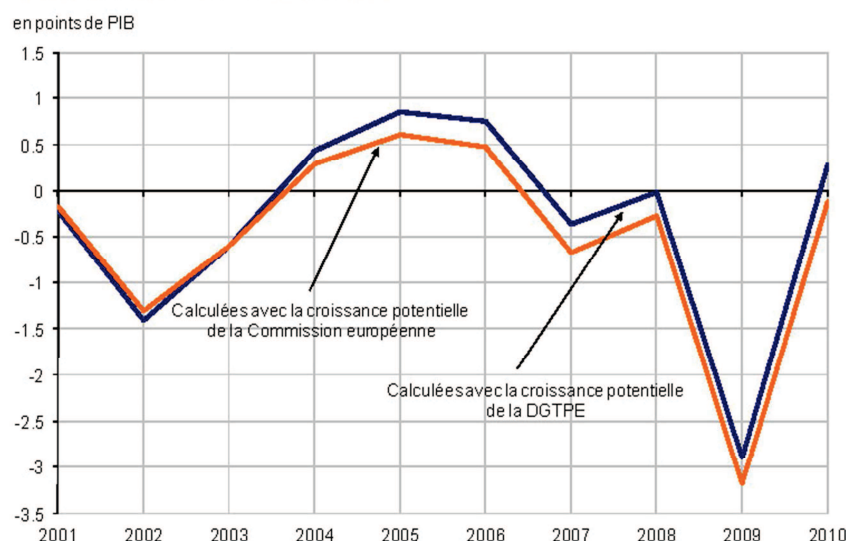
⁴¹²présentation 2014 du rapport de l'ocde sur la zone euro

Graphique 12 : solde conjoncturel

Ministère de l'économie, DGTPE

Graphique 13 : solde structurel

Ministère de l'économie, DGTPE

Graphique 14 : variations du solde structurel

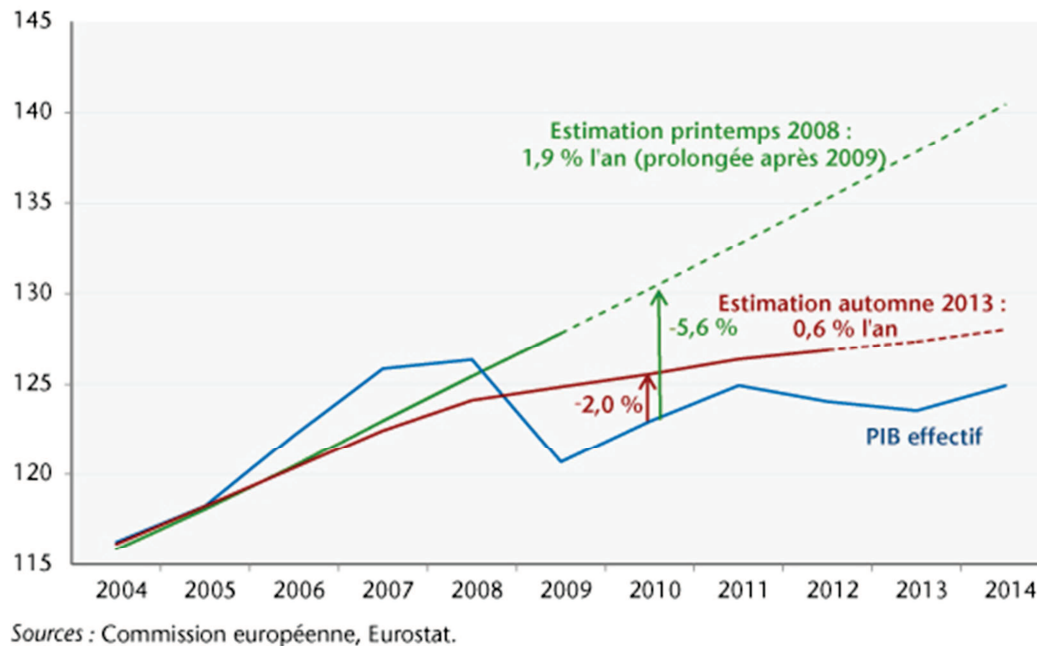
Ministère de l'économie, DGTPE

C L'analyse rétrospective confirme l'incertitude sur laquelle reposent les calculs du solde budgétaire

Il nous semble dans cette perspective intéressant de porter un regard rétrospectif sur l'impact que cette méthode d'appréciation des déficits a pu avoir sur la conduite de la politique économique.

Entre l'année 2008 et l'année 2010, l'écart entre les prévisions et le PIB effectif est de 5,6 points de PIB. Cela correspondrait par exemple pour un pays comme la France à 112 milliards d'euros et à une perte de ressources pour les finances publiques d'environ 56 milliards d'euros. Ce constat rétrospectif montre la fragilité des décisions européennes qui peuvent intervenir pour « guider » la trajectoire financière des Etats.

Révision de la croissance potentielle de la zone euro



Les décideurs politiques se heurtent à une **difficulté majeure** : le **caractère non observable du potentiel de croissance** qui, ne peut que reposer sur une estimation.

Or, force est de constater l'existence de débats et d'évaluations très divergentes entre les économistes. Au sein d'une même institution, les révisions périodiques peuvent être importantes, modifiant ainsi le diagnostic porté et les mesures à mettre en place si cette institution a en charge la définition de normes contraignantes de politique budgétaire, comme c'est le cas de la Commission européenne (CE).⁴¹³

Cette situation emporte à nos yeux deux conséquences :

- Les politiques de rigueur budgétaires en aggravant les difficultés conjoncturelles génèrent des défaillances d'entreprises, qui affaiblissant ainsi la croissance potentielle des années suivantes. La situation italienne illustre ce phénomène d'affaiblissement progressif de la croissance potentielle.

⁴¹³Hervé Péléraux, Potentiel de croissance, rebond spontané, récession, Publié dans Europe, Ofce - le Blog, politique budgétaire | Tags : blog OFCE, déficit public, Europe,

- Ce phénomène s'explique aisément, car la trop grande sensibilité de l'estimation de la croissance potentielle à la croissance courante a précipité l'engagement des politiques de rigueur en zone euro. Elle a ainsi entraîné par ces effets une deuxième récession, qui a invalidé les objectifs de réduction des déficits fixés au départ car les stabilisateurs automatiques ont à nouveau creusé la composante conjoncturelle des déficits.

Il est légitime de se demander si la rigueur, mal calibrée, a été contre-productive et ne pouvait donc pas aboutir à l'objectif initial d'une réduction rapide des déficits. Force est de reconnaître la divergence d'analyse entre la Commission européenne qui estime que la rigueur, accompagnée de profondes réformes structurelles, était un préalable nécessaire au retour de la confiance des investisseurs et au redémarrage économique de la zone euro, et les grandes institutions internationales (FMI et OCDE) qui relèvent que les résultats obtenus sont loin d'avoir été à la hauteur des sacrifices consentis par les économies européennes.

Ce diagnostic exprimé publiquement par les Etats-Unis, l'OCDE et le FMI⁴¹⁴ est difficilement admis par la Commission européenne, bien que le tableau qui suit illustre la prudence avec laquelle doit être accueillie les calculs de l'estimation de la croissance potentielle par la Commission européenne.

Nous devons noter, que dans la plupart des pays de l'Union européenne, les appréciations de la Commission européenne sont débattues⁴¹⁵, et non perçues comme des évidences, pouvant constituer le point de départ d'une procédure de sanctions.

⁴¹⁴Cf. Audition d'Olivier Blanchard, économiste en chef du FMI, CAE le ?

⁴¹⁵Par exemple en Belgique : La prévision par la Commission européenne de l'output gap pour la Belgique est-elle crédible?, Mars 2014, Igor Lebrun, il@plan.be

Révisions de la croissance potentielle de la zone euro

	Printemps 2008	Printemps 2009	Printemps 2010	Printemps 2011	Printemps 2012	Printemps 2013
2004	1,9	1,6	1,7	1,9	1,9	1,9
2005	1,9	1,5	1,6	1,7	1,8	1,8
2006	2,0	1,5	1,5	1,8	1,8	1,8
2007	2,1	1,6	1,5	1,8	1,8	1,7
2008	2,0	1,3	1,3	1,6	1,4	1,4
2009	1,9	0,7	0,8	0,9	0,7	0,6
2010		0,7	0,8	1,0	0,7	0,6
2011			1,0	1,1	0,8	0,7
2012				1,1	0,6	0,4
2013					0,7	0,4
2014						0,5
Glissement annuel du PIB*	1,0	-1,3	-2,1	2,0	0,7	-0,9

* Le glissement annuel du PIB reporté ici correspond aux derniers comptes nationaux connus au moment où est faite l'estimation, c'est-à-dire le quatrième trimestre de l'année précédente pour l'estimation de printemps de la Commission européenne. Ces glissements sont calculés avec le PIB tel qu'il était connu à l'époque, c'est-à-dire avec la version disponible au début du mois d'avril de chaque année.

Sources : Commission européenne, Eurostat.

Il convient également de relever, comme le souligne le sénateur Marini ⁴¹⁶, « qu'une politique budgétaire définie en termes de solde structurel constitue un recul de la transparence démocratique. Combien de personnes entendent concrètement ce à quoi renvoie une "trajectoire de solde structurel", définie à partir du produit intérieur brut *potentiel* - dont l'estimation est elle-même discutée - et bâtie sur des "ajustements" et des "efforts structurels" ? Les finances publiques perdent peu à peu en lisibilité pour les citoyens, mais également pour leurs représentants... Car cette opacité permet, selon moi, de faire passer pour de solides programmes d'économies les simples promesses ! Prenons l'exemple du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) dont le coût pour l'État en régime de croisière est évalué à 20 milliards d'euros. Il était prévu de financer ce dernier à l'aide d'une augmentation de la TVA à hauteur de sept milliards d'euros, d'une hausse de la fiscalité écologique d'environ trois milliards d'euros et, pour le reste, de moindres dépenses. Mais ces économies, quelles sont-elles ? Elles ne sont aucunement identifiées, étant fondées au sein d'une trajectoire pluriannuelle d'"efforts structurels en dépenses" qui englobe, par

⁴¹⁶ Alors Rapporteur général du Budget au Sénat, le Point 23 mai 2014

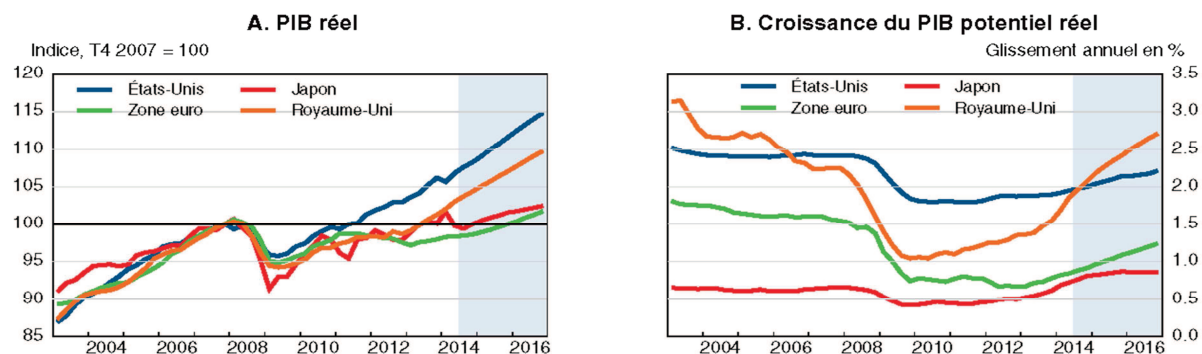
ailleurs, l'ensemble des administrations publiques. »

Effectivement l'illisibilité des concepts développés constitue un défi démocratique pour l'Union européenne, d'autant qu'une large partie des documents relatifs à l'Union monétaire ne sont disponible qu'en anglais. Par exemple les documents de travail de la Commission européenne relatifs aux recommandations adressées à la France ne sont au moment de la décision disponible qu'en anglais, ce qui constitue pour les parlementaires nationaux, non anglophones, un obstacle supplémentaire dans l'appréhension de la conception européenne des déficits nationaux.

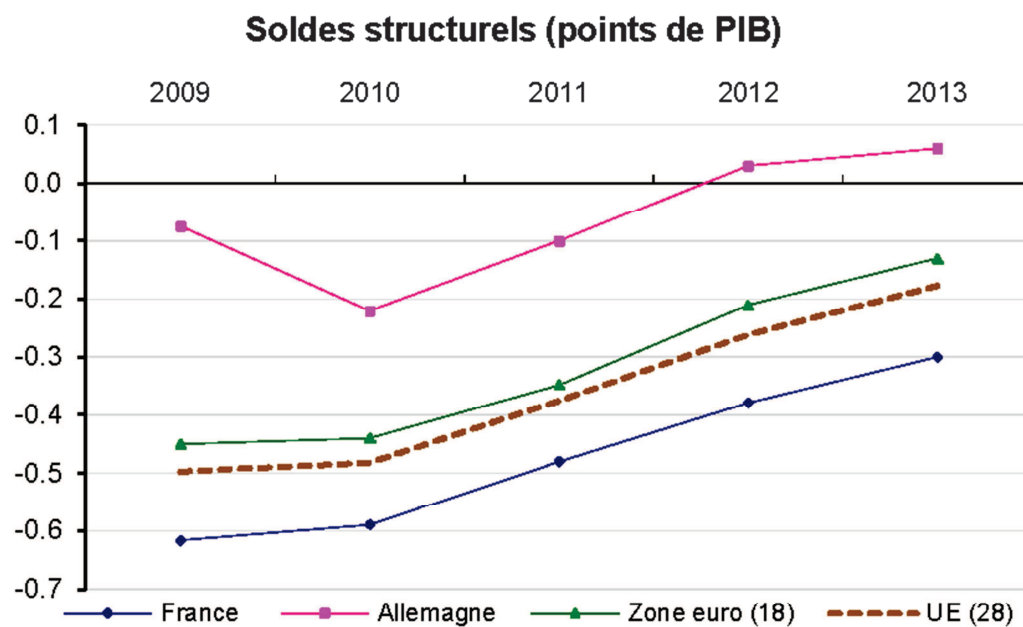
Cette question de la langue n'est pas qu'anecdotique à nos yeux : il ne serait pas très compliqué pour la Commission européenne de rédiger en même temps qu'en anglais ses recommandations, et à fortiori la lettre d'une page évoquée précédemment, dans la langue du pays concerné, outre la marque de courtoisie, cela permettrait aux opinions publiques et aux parlements nationaux d'accéder directement aux textes européens qui les concerne. Nous interprétons ce fait comme le signe d'un certain « imperium » communautaire et d'une discourtoisie évidente.

Cette attitude, dont nous trouverons des exemples au chapitre suivant nous paraît très dangereuse pour l'idée européenne car, elle accrédite l'idée que la manière dont sont traités les Etats dépend du rapport de force avec Bruxelles et que les grands Etats, tels la France et l'Italie, bénéficient d'une indulgence refusée aux petits Etats.

Graphique 1.1. **Les performances macroéconomiques devraient rester différentes entre les principales économies de l'OCDE**



Graphique n° 3



Source : chiffres : Commission européenne ; graphique : Cour des comptes.

Tableau n° 12 : épisodes de réduction des dépenses publiques dans les principaux pays européens entre 1992 et 2007 (en points de PIB)

	Début de période	Fin de période	Baisse totale de la dépense publique
Allemagne	2003	2007	-4,9
Italie	1993	1999	-8,1
Pays-Bas	1995	1999	-10,3
Espagne	1995	2001	-5,8
Royaume-Uni	1996	1999	-3,0

Source : document d'analyse du Commissariat général à la stratégie et à la prospective de juin 2014

L'avis du Haut conseil des finances publiques ⁴¹⁷ relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, illustre ce caractère très peu lisible de la notion de solde structurel ; « *Le Haut Conseil souligne la fragilité des évaluations d'écart de production, notamment en raison des incertitudes concernant l'amplitude des pertes définitives de production occasionnées par la crise. Il considère que si l'estimation d'un écart de production de -2,7 % en 2013 se situe au centre de la large fourchette des estimations disponibles, l'hypothèse d'un écart plus faible et donc d'une moindre capacité de rebond de l'économie française ne peut pas être exclue. La prise en compte d'une telle hypothèse se traduirait par un déficit structurel plus dégradé tout au long de la période de programmation et pourrait conduire à des prévisions de croissance plus faibles sur la période 2016-2019. Un tel scénario alternatif gagnerait à être étudié.* »

Les incertitudes relevées par le Haut Conseil font apparaître quelque peu « surréalistes » les débats de l'année 2015 entre la Commission européenne et le Gouvernement français, sur la divergence de 0,2 points du PIB dans l'appréciation des déficits de la France pour 2015, car les incertitudes sur l'évolution du taux de change de l'euro et les variations du cours des hydrocarbures rendent incertain l'évaluation du taux de croissance.

⁴¹⁷Haut Conseil des finances publiques, N° hcfp-2014-04, 26 septembre 2014

Nous pouvons mesurer la difficulté d'exercer des sanctions à l'égard des « états laxistes » sur la base de normes aussi incertaines qui donnent un pouvoir discrétionnaire à la Commission européenne dont in-fine l'appréciation s'impose, ce qui ne lui confère pas nécessairement la légitimité politique nécessaire pour exiger des états des mesures difficiles, sur une base qui peut à bon droit être débattue⁴¹⁸.

Il s'y ajoute une autre critique liée à la structure de la politique de réduction des déficits budgétaires car les efforts demandés diffèrent selon les entités concernées.

**PART DES DIFFÉRENTS SECTEURS D'ADMINISTRATION PUBLIQUE
DANS L'EFFORT DE RÉDUCTION DU SOLDE PUBLIC⁴¹⁹**

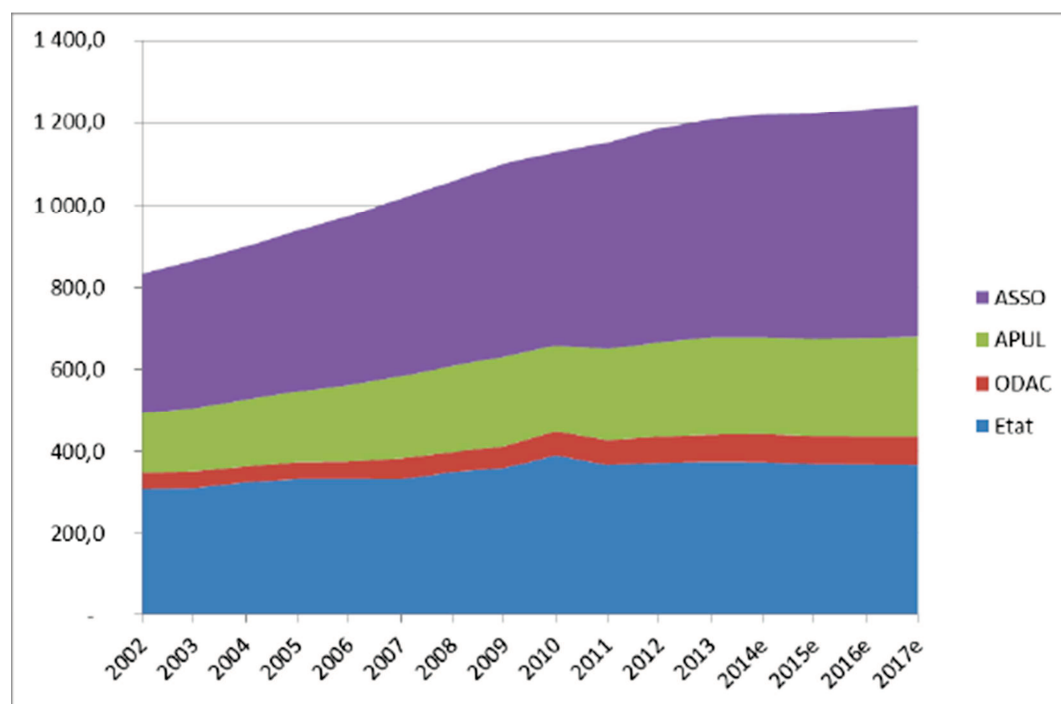
Administration publique	2014 <i>(en % de PIB)</i>	2017 <i>(en % de PIB)</i>	Effort <i>(en point de PIB)</i>
État	– 3,5	– 2,8	0,7
ODAC	0,1	0	– 0,1
APUL	– 0,2	– 0,1	0,1
ASSO	– 0,4	0,3	0,7
Effort total	– 4	– 2,7*	1,4

Source : programme de stabilité 2015-2018, calculs de la commission des finances.

⁴¹⁸- Haut conseil des finances publiques, avis n° hcfp 2014-04 « observations relatives à l'estimation du pib potentiel » « Dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, le Gouvernement retient les estimations du PIB potentiel publiées par la Commission européenne en mai 2014. Celles-ci sont susceptibles d'être révisées par elle au mois de novembre, avec en particulier la prise en compte des comptes nationaux français en nouvelle base (SEC 2010). »

« 2 Le changement de base pourrait conduire à des révisions à la hausse de la croissance potentielle. En revanche, la prise en compte de prévisions de croissance actualisées jouerait en sens inverse. »

⁴¹⁹ Assemblée Nationale, rapport d'information n°2740 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire *sur le* programme de stabilité pour les années 2015 à 2018 *et le* programme national de réforme par Mme Valérie Rabault



Evolution des dépenses publiques

D L'absence de prise en compte de la structure des dépenses publiques dans la politique de réduction des déficits budgétaires

Le tableau qui suit nous apparaît tout à fait fondamental et permet d'étayer un reproche majeur adressé à la politique de réduction des déficits budgétaires : le fait qu'elle ne prenne pas en compte la structure des dépenses publiques et constituent ainsi une incitation pour des Etats qui veulent réduire rapidement leurs dépenses publiques à sacrifier les investissements publics, la recherche, la défense nationale et les crédits de solidarité.

**Tableau n° 13 : poids des différentes politiques publiques
en France et en Allemagne en 2012 (en points de PIB)³³**

<i>Points de PIB, 2012</i>	France	Allemagne	Écart France - Allemagne
Protection sociale	24,4	19,4	5,0
Santé	8,3	7,0	1,3
Enseignement	6,1	4,3	1,8
Services généraux des administrations publiques	5,9	6,1	-0,2
Affaires économiques	3,7	3,4	0,3
Logements et équipements collectifs	1,9	0,5	1,4
Défense	1,9	1,1	0,8
Ordre et sécurité publics	1,8	1,6	0,2
Loisirs, culture et culte	1,4	0,8	0,6
Protection de l'environnement	1,1	0,6	0,5
Total des dépenses publiques (somme des lignes précédentes)	56,5	44,8	11,7

Source : Eurostat, comptes nationaux sous format COFOG, base 2005, SEC 1995

Si nous prenons simplement deux postes l'enseignement (la France a du fait de sa démographie plus d'enfants à scolariser et l'école maternelle n'existe pas en Allemagne) et la défense, les dépenses publiques françaises représentent 2% du PIB, si nous ajoutons un déficit d'investissements publics en Allemagne évalué à 4% du PIB, nous arrivons à un différentiel de 6% de PIB entre la France et l'Allemagne. La France fait l'objet d'une surveillance renforcée de l'Union européenne alors que l'Allemagne respecte ses engagements budgétaires.

Or, une partie des dépenses en matière de défense correspond à un intérêt européen assumé seul par la France. Ces considérations, qu'il ne faut surtout pas interpréter comme une justification de l'affranchissement par la France des règles budgétaires, montrent que l'analyse purement numérique des budgets nationaux est insuffisante et que la référence au solde structurel, si elle constitue une approche plus intelligente qu'une simple norme comptable est loin d'avoir tout réglé.

P3 L'institution d'un arbitre : le Haut Conseil des finances publiques⁴²⁰

« En ce qui concerne l'atteinte à la souveraineté nationale, je ne crois pas non plus que l'on puisse la retenir comme argument. Certes, l'article 3 stipule aussi que chaque État doit se doter d'un mécanisme de correction dit « automatique » des dérives. Il exige également que des organismes indépendants soient désignés, au niveau national, pour contrôler l'application et le respect de la règle de l'équilibre budgétaire. Enfin, il impose que, dans l'année qui suit l'entrée en vigueur du traité, les États signataires transcrivent, dans leur droit national, l'ensemble des obligations que je viens de décrire. »⁴²¹

C'est pourquoi la loi organique met en place un Haut Conseil des finances publiques (HCFP) qui rend des avis consultatifs en matière de prévisions macroéconomiques et de finances publiques ; et également aussi, préalablement au dépôt du projet de loi de règlement pour l'année *n*, un avis sur les éventuels « *écarts importants* » de solde structurel de l'exécution de l'année *n* par rapport à la LPFP et sur les mesures de correction envisagées par le Gouvernement.

Il est important de relever que le HCFP n'est pas juge de l'estimation du PIB potentiel servant à évaluer le solde structurel, car une disposition insérée par un amendement du Sénat prévoit que la trajectoire de PIB potentiel utilisée par le HCFP pour juger du respect de la programmation est celle du rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques.

Composé de onze membres, le HCFP, présidé par le premier président de la Cour des comptes, comprend également quatre membres nommés par chacun des quatre présidents de chaque assemblée parlementaire et de leurs commissions des finances.

⁴²⁰ François ECALLE « La Cour des comptes et le Haut Conseil des finances publiques », Gestion et finances publiques, N°7/8, juillet-août 2014, p.15

⁴²¹ Christian Eckert, intervention sur le projet de loi organique relatif à « la programmation et à la gouvernance des finances publiques »

IIIème Partie

La mise en place de l'union budgétaire

« Nous nous sommes mis d'accord aujourd'hui sur un nouveau "pacte budgétaire" et sur une coordination nettement renforcée des politiques économiques dans des domaines d'intérêt commun ... En l'absence d'unanimité parmi les Etats membres de l'UE, ils ont décidé de les adopter au moyen d'un accord international à signer en mars ou à une date antérieure. L'objectif demeure d'intégrer ces dispositions dans les traités de l'Union le plus rapidement possible. »⁴²²

Lors du Conseil européen du 9 décembre 2011, il est apparu que l'unanimité des vingt-sept états membres, requise pour engager une révision des traités européens, sur le fondement de l'article 48 du TUE, n'était pas possible, le Royaume-Uni refusant une telle évolution. Dans ces conditions, la voie d'un traité international, de nature intergouvernementale, fut retenue ; Ce texte présente néanmoins deux originalités qui en nuancent ce caractère intergouvernemental : il a vocation à être intégré dans le droit de l'Union, dans un délai de cinq ans, et il utilise pour sa mise en œuvre les institutions de l'UE.

Le « traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance » (TSCG), composante du pacte budgétaire européen avec le MES, a donc été signé le 2 mars 2012 à Bruxelles, par les chefs d'Etat et de gouvernement de 25 des Etats membres de l'Union européenne.⁴²³

Il vient compléter le mécanisme européen de stabilité (MES), dispositif de garantie contre des crises financières éventuelles de la zone

⁴²²Communiqué du Conseil européen du 9 décembre 2011.

⁴²³La Croatie, la République tchèque et le Royaume-Uni ne sont pas partie à ce Traité.

euro⁴²⁴, qui ne concerne que les États partageant l'euro, entré en vigueur le 27 septembre 2012. Le lien entre ces deux traités n'est pas juridique mais politique et repose sur une déclaration des gouvernements du 9 décembre 2011.

A la différence du MES le TSCG n'est pas limité aux États membres de la zone euro, car il intègre huit autres États membres de l'UE mais ne partageant pas l'euro.

Il est souvent dénommé « pacte budgétaire », car il affiche dans son article 1^{er}, [...] « son objectif de renforcer le pilier économique de l'UEM, [...] la coordination de leurs politiques économiques et la gouvernance de la zone Euro ».

Il repose très largement, au niveau de ses présupposés, sur l'idée, très allemande⁴²⁵, que la crise de la zone euro est fondamentalement liée à des déficits excessifs résultant de l'absence de règles communes de gouvernance économique et budgétaire ; Il prétend ainsi remédier aux lacunes du traité de Maastricht, qui en créant l'Union économique et monétaire (UEM), n'en avait pas instauré et avait été, dès l'origine, critiqué pour cela.

Le Parti socialiste⁴²⁶ avait exprimé de profondes réserves sur ce texte ; le Président Hollande, qui avait lors de la campagne présidentielle indiqué qu'il ne le ratifierait pas⁴²⁷, s'y était résigné en

⁴²⁴Il remplace, le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et le Mécanisme européen de stabilité financière (MESF) qui avaient été mis en place en réponse à la crise de la dette publique dans la zone euro.

⁴²⁵ Michel Hau, « France Allemagne, la difficile convergence, éditions Peter lang, Berne, 2015

⁴²⁶Qui s'est abstenu lors de la ratification du traité créant le MES.

⁴²⁷« Je renégocierai le traité européen issu de l'accord du 9 décembre 2011 en privilégiant la croissance et l'emploi, et en réorientant le rôle de la Banque centrale européenne dans cette direction » ; engagement N°11 de François Hollande, site internet du parti socialiste

échange d'un plan de soutien européen à l'activité économique de 120 milliards d'euros⁴²⁸.

Le peu d'appétence de la majorité présidentielle pour ce texte est très sensible : dès le début de son rapport ⁴²⁹ sur le projet de loi portant autorisation de ratification du TSCG Mme Elisabeth Guigou, Présidente de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée Nationale, donne le sentiment que les autorités françaises se sont résignées à la ratification d'un texte qui n'avait pas leurs faveurs : « Le « *traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire* », dit TSCG ou traité budgétaire, qu'il vous est demandé ce jour de ratifier, doit sans doute être vu d'abord comme un rappel à l'ordre de l'Allemagne à ses principaux partenaires, à commencer par la France, laquelle, sur les dix années 2002-2011, aura tout de même affiché sept fois un déficit public supérieur au plafond fixé en principe à 3 % du PIB. »

⁴²⁸Assemblée Nationale, Commission des affaires européennes, décembre 2012, Rapport N° 472 de Razzy Hammadi et Arnaud Richard Députés, Peut-on relancer l'économie européenne ? Le pacte pour la croissance et l'emploi du 29 juin 2012 », page 11

⁴²⁹Rapport n° 205, Assemblée Nationale, 26 septembre 2012., Commission des affaires étrangères sur le projet de LOI n° 197 *autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*, par Mme Elisabeth Guigou, Député : « Ce traité à vocation principalement « disciplinaire » ne peut pas être considéré comme « sympathique ». Pour autant, son examen montre qu'en lui-même, il n'impose guère de contraintes supplémentaires : en termes d'obligations de discipline budgétaire, il ajoute finalement assez peu au droit communautaire représenté par le pacte de stabilité et de croissance durci par le « *Six pack* » ; pour sa transposition juridique dans chaque État, sa rédaction laisse une grande liberté – c'est ainsi qu'une révision de la Constitution n'est pas utile en France ; de même, en matière de politique économique et budgétaire, la référence à un objectif de déficit structurel de 0,5 % du PIB au plus laisse en fait des marges de manœuvre significatives. Nous devons être conscients que les engagements pris par le Président de la République et le Gouvernement sur la réduction du déficit public dès 2013 et le retour à l'équilibre en 2017 ne proviennent pas du traité budgétaire – ils vont au-delà de ce qu'il impose. Si ces engagements ont été pris et seront tenus, c'est parce qu'ils correspondent à l'intérêt national – la France doit restaurer son capital de crédibilité économique et budgétaire entamé par dix années d'une gestion erratique et souvent tentée par la facilité – et qu'annoncés par le Président de la République avant les élections, ils font partie du contrat passé avec les Français. »

Il est exact que son adoption en Europe a suscité de multiples réserves, par exemple la Hongrie l'a ratifié, après avoir annoncé dans un premier temps le rejet du texte et le Royaume uni l'a refusé, ainsi que la Tchéquie.

a présentation est pour le moins paradoxale, il est jugé peu sympathique, car « disciplinaire », sans pour autant modifier considérablement le droit existant, sentiment également partagé au Parlement européen.⁴³⁰ Nous allons donc d'abord examiner le contenu de ce traité, principalement sous l'angle des modifications apportées au droit de l'Union européenne, bien que cette approche soit paradoxale, dans la mesure où il n'en fait pas partie.

ne explication de cette situation a été apportée dans une intervention de Mme Merkel devant le Parlement européen, le 7 novembre 2012⁴³¹. Elle soulignait qu'il ne faut pas renoncer à une réforme des Traités pour corriger les erreurs de conception de l'Union économique et monétaire (UEM), et savoir "*faire preuve d'imagination*", car, les différences de compétitivité se sont creusées et les sanctions prévues par le Pacte de stabilité et de croissance n'ont jamais été appliquées. De ce fait, Madame Merkel reconnaît que les problèmes structurels de l'Union existaient bien avant la crise et que, sans ces problèmes, cette dernière aurait été moins grave. Elle suggère de donner à l'Union de vrais droits de regards sur les budgets nationaux dès lors que les règles ne sont pas respectées⁴³², ce qui a été fait, en particulier avec le TSCG, mais elle y ajoute la proposition de création d'un "ministre européen du budget". Madame Merkel précise toutefois que les procédures démocratiques doivent être respectées et défendues. Elle profite également de cette invitation pour rassurer un Parlement européen très préoccupé par une

⁴³⁰Résolution du Parlement européen du 12 décembre 2013 sur les problèmes constitutionnels d'une gouvernance à plusieurs niveaux dans l'Union européenne (2012/2078(INI)) cf. infra

⁴³¹Parlement européen, texte annexe VIII

⁴³²Elke Thiel L'Allemagne, l'UEM et le pacte de stabilité, Politique étrangère, n°1 2004, vol 69 Page 165

« re-intergouvernementalité » de l'Union européenne et la création d'une Europe à plusieurs vitesses.

Selon la chancelière, La voie intergouvernementale n'est qu'un chemin permettant la réussite de la méthode communautaire.

Néanmoins ce Traité se situe en deçà des ambitions allemandes dans la mesure où il n'intègre⁴³³ :

- ni sanctions automatiques contre les États en déficit excessif. Une décision du Conseil de l'Union européenne, désormais prise à la « majorité qualifiée inversée », demeure nécessaire ;

- ni fixation d'une date de retour à l'équilibre des finances publiques, à la différence, par exemple, du mécanisme constitutionnel allemand de « frein à l'endettement » ;

- ni contrôle de la mise en œuvre de la règle d'équilibre structurel par la Commission européenne ou par la Cour de justice de l'Union européenne. Le rôle de cette dernière consistera seulement à vérifier qu'une telle règle a été mise en place par les États ;

- ni correction automatique des écarts à la règle d'équilibre structurel. Seul est automatique le déclenchement de la procédure visant à corriger ces écarts, selon des modalités qu'il appartient à chaque État de fixer.

Il convient également de relever que, sur le plan économique, le pacte budgétaire a pour fonction à moyen et long terme d'empêcher que les Etats ne soient tentés de soutenir, à partir de 2018, leur croissance par un soutien budgétaire à la consommation, qui pourrait résulter d'une diminution d'impôts accroissant le déficit budgétaire, les électeurs étant « fatigués » de l'austérité.

Il existe dans le TSCG une dimension « préventive », visant au maintien des disciplines budgétaires, indépendamment des

⁴³³Assemblée Nationale le 3 octobre 2012 ; rapport n°244 au nom de la commission spéciale (1) chargée d'examiner le projet de loi organique (n°198), *relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, M. Christian Eckert, député.

évolutions politiques, en un certain sens il renforce le fait, critiqué par la gauche, que les traités européens imposent un modèle économique basé sur la pensée ordo libérale allemande⁴³⁴.

Ce courant de pensée, né dans les années 1930, à Fribourg-en-Brisgau, a théorisé les règles qui ont permis le « miracle économique allemand » des années 1950, et implique que la politique économique ne doit pas dépendre des « passions populaires ». D'où, dans le cas qui nous préoccupe, des normes immuables comme « la règle d'or » et la création d'instances « indépendantes » comme le Haut Conseil des Finances Publiques en France, car il existe une profonde méfiance à l'égard des autorités politiques.

La contrepartie de ces règles est un encadrement précis des prérogatives des institutions démocratiques approuvant les budgets nationaux⁴³⁵. En effet, pour le Gouvernement allemand, il faut que les États, et notamment les Parlements nationaux, prennent de plus en plus conscience de leurs responsabilités européennes.

Angela Merkel indique que la zone euro, plus intégrée, restera ouverte aux nouvelles adhésions. De plus, elle remet en cause la proposition visant à créer un "mini Parlement européen" pour la zone euro, destiné à éviter que des eurodéputés de pays non membres de la zone euro ne puissent prendre part à la décision.

Elle se situe sur la même ligne que la Commission européenne qui estime qu' *« afin de garantir la viabilité de la monnaie unique, l'UEM doit avoir la possibilité d'avancer plus vite et plus loin que l'Union européenne dans son ensemble, tout en préservant l'intégrité de l'Union au sens large...l'approfondissement de l'Union européenne*

⁴³⁴Cf. Rapport d'information n°2015, juillet 2014, de Mme Isabelle Bruneau, Député, Commission des affaires européennes de l'Assemblée Nationale, page 13.

⁴³⁵Il est « piquant » de constater que le 12 octobre 2012, la cour de Karlsruhe a posé une limite au système en réclamant que le Bundestag donne son avis sur toute augmentation de capital du MES (qui en théorie peut se faire sur simple demande du conseil d'administration).

doit reposer sur le cadre institutionnel et juridique des traités, dans un souci de légitimité, d'égalité entre les États membres et d'efficacité. La zone euro est le produit des traités. Son approfondissement doit s'inscrire dans le cadre de ceux-ci, de façon à prévenir toute fragmentation du cadre juridique, sous peine d'affaiblir l'Union et de remettre en cause l'importance fondamentale du droit de l'Union européenne pour la dynamique de l'intégration. N'est pleinement efficace que le processus décisionnel de l'Union européenne, dans la mesure où il repose sur le principe de la majorité qualifiée, et non sur des exigences d'unanimité trop lourdes, et sur un solide cadre démocratique...Les solutions intergouvernementales ne devraient donc être envisagées qu'à titre exceptionnel et transitoire, lorsqu'une solution à l'échelle de l'Union européenne nécessite une modification des traités, et jusqu'à la mise en œuvre de cette modification. Elles doivent également être soigneusement élaborées, de façon à respecter le droit et la gouvernance de l'Union européenne, et à ne pas créer de nouveaux problèmes en matière de transparence. »⁴³⁶

⁴³⁶Communication de la commission projet détaillé pour une union économique et monétaire véritable et approfondie lancer un débat européen /* com/2012/0777 final

Chapitre I

La trajectoire des finances publiques : Une tâche ardue

Le TSCG est construit autour de l'idée qu'à terme les budgets des Etats européens doivent être, et demeurer à l'équilibre, ce que l'on appelle plus communément la règle d'or.

La France n'a pas attendu la promulgation du TSCG pour l'inscrire dans sa constitution. En effet, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a créé une nouvelle catégorie législative : les lois de programmation des finances publiques et introduit l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution qui dispose que « *les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ».

Les notions de « finances publiques » et d'« administrations publiques » ont été introduites dans la Constitution française, pour dépasser les approches sectorielles, qui conduisaient à ne regarder que le seul budget de l'Etat.

Néanmoins, pour Herman Van Rompuy, président du Conseil européen, la règle d'or n'est qu'un plus dans la chasse aux déficits; elle n'est pas indispensable⁴³⁷ :

« Cela peut aider, mais le plus important, c'est qu'on le fasse »

« En fait, les gouvernements n'ont pas besoin de cette règle, ils peuvent le faire sans une disposition constitutionnelle ».

Comme la France, de nombreux pays européens ont introduit dans leur législation des règles équivalentes, avant même l'entrée en vigueur du TSCG.

⁴³⁷AFP, *La "règle d'or" n'est pas indispensable, selon le président du Conseil européen*, Le Monde, 01.09.11

On doit toutefois constater que les règles budgétaires, aussi nombreuses soient-elles, ne sauraient garantir, à elles seules, une gestion sérieuse des finances publiques. La crise économique actuelle montre, de surcroît, que ni les règles européennes ni les règles nationales n'ont permis d'éviter la dérive des dettes publiques nationales et de résorber les déficits publics, car ce dernier nécessite un consensus politique et (ou ?) populaire, difficile à réunir lorsqu'il s'agit de procéder à une « dévaluation interne », c'est à dire à une baisse généralisée de tous les revenus pour retrouver des marges de compétitivité. En témoigne tout particulièrement la progression de la dette publique française depuis 2007 ou encore la situation de la Grèce, de l'Italie, de Chypre, de l'Irlande, du Portugal et de l'Espagne⁴³⁸.

P1 La règle d'or a été intégrée dans le droit positif des Etats de l'Union européenne

Aujourd'hui la totalité des pays, parties au TSCG, a intégré la règle d'or dans son droit positif. Cela ne constitue pas une originalité dans le monde, par exemple les Etats-Unis ⁴³⁹appliquent un mécanisme équivalent. Au niveau du budget européen la règle d'or est appliquée depuis l'origine, mais son extension aux Etats membres constitue un phénomène plus récent, souvent dénoncé comme aggravant l'austérité,

⁴³⁸Assemblée nationale le 3 octobre 2012 ; rapport n°244 au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi organique (n° 198), relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, M. Christian Eckert, député.

⁴³⁹ Aux États-Unis, les règles d'or budgétaires ont pris la forme de divers « amendements sur l'équilibre du budget » (*Balanced Budget Amendment*) adoptés par les différents États et par le gouvernement fédéral, notamment : Le *Gramm-Rudman-Hollings Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act* de 1985 ;

Le *Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act* de 1987.

La plupart des États fédérés ont un tel dispositif dans leur constitution. Ce n'est pas le cas de l'État fédéral, où les règles applicables dans le domaine ne sont que légales.

La loi GRH de 1985 et BEA de 1990 définissent en particulier les règles et procédures budgétaires. La loi Gramm-Rudman-Hollings de 1985 établit des objectifs annuels de déficits décroissant dans le temps et vise l'équilibre en 1991. Son mécanisme prévoit qu'en cas de déficit prévisionnel dépassant l'objectif, des coupes automatiques (juridiquement, des séquestrations), d'un montant équivalent au dépassement du seuil sont mises en œuvre dans la plupart des dépenses discrétionnaires et dans certaines dépenses obligatoires. Ceci afin de respecter l'objectif.

en interdisant toute relance budgétaire, et par voie de conséquence en entravant la croissance, ce qui peut aggraver in fine les déficits. En outre, dans un pays comme la France, imprégné de culture colbertiste, une telle contrainte est parfois perçue comme, marquant une perte d'influence de la sphère politique sur la société. Les Etats ayant déjà renoncé à l'outil monétaire, avec la mise en place d'un réseau de banques centrales européennes indépendantes, ils se départissent ainsi de leur dernier outil de politique conjoncturelle.

A. La France : un dispositif étendu à l'ensemble des finances publiques

Il convient de relever que depuis fort longtemps la règle d'or existe pour les collectivités locales, qui ne peuvent pas adopter de budget en déséquilibre : elle est prévue à l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales, qui bannit le recours à l'emprunt pour financer des dépenses de fonctionnement, et impose l'équilibre de la section de fonctionnement.

S'agissant de l'Etat la mise en œuvre de la règle d'or, repose, outre le TSCG et la Constitution, sur deux séries de textes, :

la loi organique du 17 décembre 2012, prise sur la base de l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution⁴⁴⁰, intègre dans le droit français les dispositions du Pacte budgétaire pour renforcer le rôle des lois de programmation des finances publiques (LPFP).

Depuis la loi organique, *les* lois de programmation des finances publiques, (dont les objectifs demeurent juridiquement non contraignants), votées tous les trois ans, constituent un « tunnel » dans lequel doivent évoluer les lois de finances annuelles⁴⁴¹ , avec pour

⁴⁴⁰

Elle dispose, depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 que « Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation relative à « la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ».

⁴⁴¹ A noter que les lois de programmation ont édicté de nombreuses règles budgétaires. La loi de programmation du 28 décembre 2010 comportait par exemple une « norme de

objectif de parvenir à l'équilibre budgétaire dans un délai raisonnable. Dans cette perspective, elles définissent une trajectoire de solde structurel et comprennent, pour au moins trois années, les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'Etat.

La première loi, adoptée en décembre 2012 allait au-delà des exigences posées par le droit européen en s'engageant sur un objectif d'équilibre structurel des comptes publics pour 2016 ;

Elle est très rapidement devenue obsolète, car le calcul du solde structurel repose la croissance potentielle. Or, les données de la loi de programmation de 2012 s'appuyaient sur des données qui ne sont plus valables aujourd'hui. Elle actait pour 2014, une croissance potentielle de 1,5% du PIB, générant un solde structurel déficitaire de 1,1% du PIB. Dans la loi de finances rectificative pour 2014, le solde structurel pour 2014, conformément à la croissance potentielle estimée en 2012, est aujourd'hui évalué à -2,3% du PIB.

Programme de stabilité d'avril 2012⁴⁴²

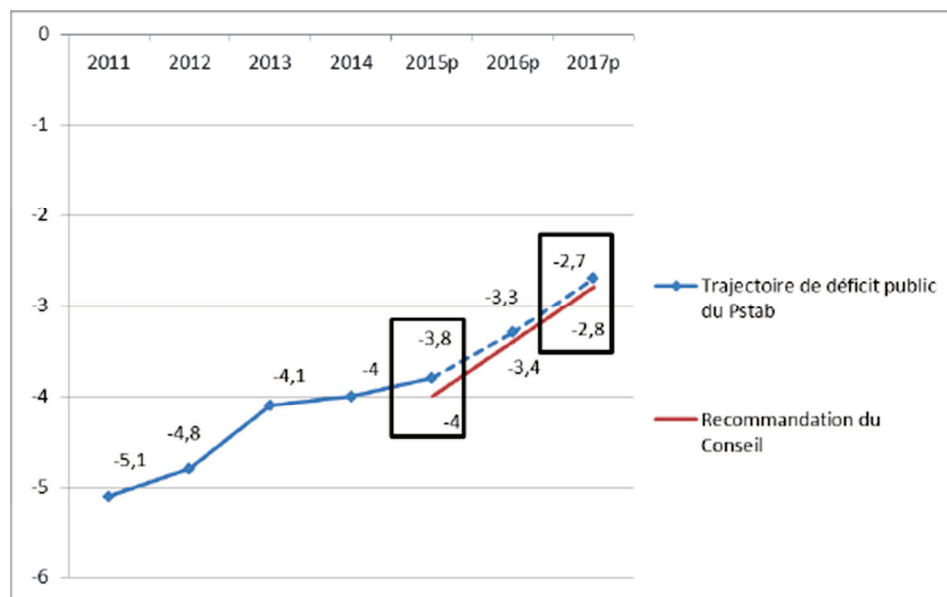
PIB %	2012	2013	2014	2015	2016
Déficit	4,4 -	3,0 -	2,0 -	1,0 -	0
Dette	89	89,2	88,4	86,4	83,2

dépense » de l'État, une règle d'affectation des surplus de recettes fiscales, des objectifs pluriannuels de dépenses des organismes de sécurité sociale, notamment l'objectif national de dépense d'assurance maladie (ONDAM), la fixation d'un « plancher de recettes », l'objectif de stabilisation en euros courants des dépenses fiscales et des niches sociales ou encore la limitation du recours à l'emprunt de certains organismes publics.

⁴⁴²

Très logiquement, la Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 a revu à la baisse ces ambitions et selon les termes de l'exposé des motifs du projet de loi, propose "une trajectoire de finances publiques fermement ancrée sur des économies en dépenses qui seront tenues (...) avec un rythme de réduction du déficit public adapté aux conditions macroéconomiques que traverse [la France] (...) [et,] fixe par ailleurs de manière pérenne des règles de gestion des finances publiques, conformes au nouveau cadre européen défini par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire ... »

Les trajectoires de déficit public du programme de stabilité et de la recommandation du conseil de l'Union européenne



Source : programme de stabilité 2015-2018 et recommandation du Conseil de l'Union européenne du 10 mars 2015.

Il convient également de souligner qu'à la différence de la notion de solde structurel, qui repose sur une évaluation de la croissance potentielle, les lois de finances sont élaborées en fonction d'une « norme de dépense » basé sur un rythme d'évolution des charges de l'État, déconnecté des aléas de la croissance économique et de l'évolution des

recettes⁴⁴³.

Antérieurement aux dispositions intervenues lors des deux dernières législatures, des mesures étaient déjà intervenues :

- La loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 a été modifiée, en 2005, pour y introduire une règle d'affectation des surplus de recettes fiscales. Aujourd'hui l'article 34 de la LOLF habilite le législateur financier à définir, à l'avance, l'utilisation des éventuelles plus-values de ressources qui apparaissent en cours d'année du fait d'un contexte économique plus favorable que prévu au moment de l'élaboration du budget. Le principe de l'affectation de ces surplus de recettes à la réduction du déficit a ainsi été inscrit dans chacune des lois de finances initiales votées depuis lors⁴⁴⁴.
- S'agissant du financement de la protection sociale, qui constitue la question aujourd'hui la plus épineuse pour les pouvoirs publics ; une règle spécifique aux finances sociales a été adoptée en 2005 et érigée au niveau organique: tout transfert de dette à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) doit être accompagné d'une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale⁴⁴⁵. L'article 9 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 a de la sorte autorisé le transfert de 130 milliards d'euros de dette supplémentaire à la CADES. ***Ainsi, malgré le rang organique de ces dispositions, a t il été possible de revenir sur la seule***

⁴⁴³ Régissant initialement l'évolution des seules dépenses nettes du budget général, cette norme de dépense a été élargie en 2007 aux prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne et aux affectations de recettes à des opérateurs de l'État. Quoiqu'elle ait été consacrée par la loi organique du 17 décembre 2012 (1° de l'article 2), cette norme est dépourvue de valeur juridique : elle ne vaut que par la contrainte que les pouvoirs publics s'imposent à eux-mêmes, aux stades de l'élaboration et de l'exécution des lois de finances. En pratique, elle n'a été respectée en exécution qu'en 2011.

⁴⁴⁴ La portée de cette disposition demeure néanmoins limitée dans la mesure où une loi de finances peut modifier cette affectation.

⁴⁴⁵ Cette règle a cependant fait l'objet en 2010 d'une dérogation afin d'autoriser le transfert de nouvelles dettes à la CADES conduisant à un accroissement de la durée d'amortissement de la dette sociale dans la limite de quatre années, soit jusqu'à 2025.

règle véritablement contraignante en droit budgétaire français.

Ces règles d'apparence rigides ont été interprétées jusqu'à présent de manière relativement rigoureuse.⁴⁴⁶ Néanmoins, lors de la première lecture de la loi de finances rectificative pour 2014, l'Assemblée nationale, a adopté un amendement révisant le niveau de croissance potentielle et, modifiant le solde structurel, porté à -1,9% du PIB. En accroissant la part des éléments conjoncturels dans le calcul ce dispositif rendait inapplicable le mécanisme de correction automatique, mais cet amendement a été au final rejeté, le Rapporteur général de la commission des finances estimant que : « *L'article liminaire [...] doit être en cohérence avec la loi de programmation des finances publiques en vigueur. Or si celui-ci était modifié comme en a décidé l'Assemblée nationale, ce ne serait plus le cas, ce qui risquerait de poser un problème à la fois technique et juridique : le Conseil constitutionnel pourrait alors estimer que cet article n'est pas conforme à la loi organique précitée.* »⁴⁴⁷

B Des dispositifs similaires existent dans la plupart des Etats de l'Union européenne

L'article 8 du TSCG donne compétence à la Cour de justice de l'Union européenne pour contrôler la transposition par les États de la règle d'équilibre budgétaire prévue à l'article 3 du traité.

Il s'agit d'une novation importante du point de vue symbolique puisque la Cour est explicitement habilitée à juger de l'adéquation entre le droit européen et la Constitution d'un Etat. La portée de cet article ne doit pas être surestimée : en aucun cas les lois de finances de chaque État membre ne peuvent être déférées aux juges de Luxembourg, au motif du non-respect de la règle d'or.

⁴⁴⁶Rapport Sénat N°55, 29 octobre 2014, N° 55 *au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, , de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019*, par M. Albéric de MONTGOLFIER, Sénateur,

⁴⁴⁷Christian Eckert, Débats Assemblée Nationale, 2^{ème} séance du 4 décembre 2013

Ces lois demeurent des actes de souveraineté adoptées par chaque parlement, conformément aux constitutions nationales. L'influence des normes européennes ne peut s'exercer qu'au travers de sanctions et d'amendes à l'encontre des Etats.

- **L'Allemagne** (cf. supra Ière partie) dispose d'une règle d'or depuis 1949, avec L'article 110 de la loi fondamentale allemande. Néanmoins même en Allemagne cette disposition n'a pas empêchée ce pays de connaître des déficits, de 1969 à 2014 ; aussi L'article 109, paragraphe 3 de loi fondamentale allemande établit-il qu'à partir de 2016, le déficit structurel du budget fédéral ne doit pas dépasser 0,35 % du Produit Intérieur.
- Depuis le 5 juillet 2013, les seize länder disposent d'un délai courant jusqu'à 2020 pour atteindre l'équilibre. Cette règle comporte des exceptions notamment les cas de catastrophes naturelles ou de récessions graves.
- **En Belgique**, le 20 décembre 2013, s'est achevé la ratification⁴⁴⁸ du Pacte budgétaire,. Parallèlement au Traité, un accord de coopération portant approbation de la règle d'or budgétaire a été approuvé pour appliquer cette règle aux entités décentralisées (ou fédérales). L'accord de coopération est conclu pour une durée indéterminée et est entré en vigueur le 1er janvier 2014. Il est approuvé par chacun des parlements belges.
- **En Espagne**, le gouvernement a fait adopter en 2011 un article 135 de la constitution instituant une règle d'or, appliquée de fait avant la très grave crise économique traversée par ce pays.
- **En Hongrie**, L'article 36 de la nouvelle Constitution, adoptée le 18 avril 2011, (« Loi fondamentale de la Hongrie ») interdit aux députés de voter un budget *"qui aurait pour résultat un endettement de l'État dépassant la moitié du produit intérieur brut"*. Tant que l'endettement est supérieur à ce niveau, ils ne peuvent adopter de budget *"qui ne contienne pas de baisse de l'endettement d'État par rapport au produit intérieur brut"*. On ne peut *"s'écarter"* de ces deux obligations que *"lors d'une période d'ordre légal particulier, dans la mesure où cela est nécessaire pour*

⁴⁴⁸ Avec le vote du Parlement de la fédération Wallonie-Bruxelles qui conclut celui des sept assemblées belges

atténuer les effets causés par les circonstances exceptionnelles, ou, au cas d'une rechute durable et significative de l'économie nationale, dans la mesure où cela est nécessaire au rétablissement de l'équilibre économique national".

- **En Italie**, le 7 septembre 2011, la chambre des députés a voté une modification de l'article 81 de la Constitution italienne pour y introduire l'obligation de l'État d'équilibrer ses budgets.
 - Ces quelques exemples, montrent que la règle d'or est aujourd'hui admise par la plupart des états comme une règle indispensable, de bonne gestion de leurs finances publiques.

P2 La trajectoire des finances publiques

Le TSCG prévoit qu'un mécanisme sera mis en place afin que les États membres puissent donner à l'avance des indications sur leurs plans nationaux d'émission de dette⁴⁴⁹. Il prévoit également une surveillance plus approfondie des pays de la zone euro en situation de déficit excessif, et une surveillance plus étroite de ceux qui connaissent des difficultés plus sérieuses⁴⁵⁰. Il a également été décidé à cette occasion d'intégrer au traité la création d'un « gouvernement économique » de la zone euro⁴⁵¹,

A. Les principes posés

- Les Etats s'engagent à ne pas s'écarter, même temporairement, de l'objectif de réduction à 0,5% du PIB du déficit structurel⁴⁵².

- Si la dette publique est supérieure à 60 % du PIB, le pays défaillant s'engage à réduire son déficit au rythme d'un vingtième par an⁴⁵³

⁴⁴⁹ Article 6 du TSCG

⁴⁵⁰ Article 5 du TSCG

⁴⁵¹ Article 11 et 12 du TSCG

⁴⁵² Article 2 du TSCG

⁴⁵³ Article 4 du TSCG

- Certaines circonstances exceptionnelles peuvent provoquer un déficit de leur budget, des mécanismes de correction seront mis en place pour permettre aux Etats de retrouver leur équilibre budgétaire.
- Si la dette publique de l'Etat signataire est inférieure à 60 % de son PIB en euros courants, alors les administrations publiques pourront avoir un déficit structurel plus important (1 % du PIB en franc constant).

B Le respect difficile d'une trajectoire indicative

La règle d'or budgétaire française, en prévoyant le respect d'une trajectoire structurelle établie en fonction d'une croissance potentielle figée à l'avance, est difficilement applicable. L'écart considérable entre les lois de programmation des finances publiques illustre cette difficulté de contraindre par le droit l'Etat à maîtriser et programmer l'équilibre des finances publiques. A la décharge de l'Etat il convient de souligner que le contrôle de ce dernier sur les finances sociales ne lui permet pas d'imposer strictement le respect de dépenses qui ont un caractère évaluatif (en particulier pour l'indemnisation du chômage, la santé et les retraites)⁴⁵⁴.

Aussi, pouvons-nous nous interroger sur l'efficacité actuelle de la contrainte juridique exercée par la règle d'or budgétaire française.

Alors que la loi de programmation prévoyait un solde structurel de -1,1 % pour 2014, la loi de finances rectificatives pour cette même année prévoit un solde de -2,3 %. Le Haut Conseil des Finances Publiques estime quant à lui que « le déficit structurel pour 2014 risque d'être supérieur à la prévision » du gouvernement. Ainsi, la nouvelle trajectoire ne permettrait pas de respecter l'objectif d'équilibre structurel voté par le Parlement français en 2012.

⁴⁵⁴ Cf. Mathieu Houser, l'adoption des lois de programmation des finances publiques par le parlement, RDP 2013 n°4

Le Gouvernement justifie cette situation par une conjoncture dégradée: « Ce projet de loi de finances et le projet de loi de programmation qui l'accompagne tracent une perspective de réduction de nos déficits publics à un rythme qui prend en compte le taux de croissance. La conséquence en est que le déficit baissera, en l'état de nos prévisions de recettes et de dépenses, passant de 4,4 % en 2014 à 4,3 % en 2015, pour passer à nouveau sous le seuil de 3 % en 2017. Quant aux objectifs d'économies que nous avons fixés, soit 21 milliards d'euros en 2015 et 50 milliards d'euros sur trois ans, ils ne sont pas remis en cause. »⁴⁵⁵

Inversement, en 2015, du fait de l'amélioration de la conjoncture économique, le déficit nominal français est passé de 4,4% du PIB à 4%, soit une réduction de 0,4% alors que des débats ardues ont lieu entre la Commission européenne et le Gouvernement français pour améliorer le solde structurel de 0,2%. Nous voyons bien qu'il est difficile d'expliquer à l'opinion publique des débats dramatisés qui, au final ne portent que sur l'épaisseur du trait⁴⁵⁶. Le débat entre la Commission européenne et le Gouvernement sur l'ampleur des efforts à mener est vif mais difficile aussi à comprendre par l'opinion publique du fait des divergences sur les modes de calcul du déficit structurel, qui faussent l'appréciation des données.

Les tableaux qui suivent sont extraits du rapport de Mme Valérie Rabault, Rapporteuse générale de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'assemblée nationale *sur le programme de stabilité pour les années 2015 à 2018 et le programme national de réforme* (N°2740, 22 avril 2015)

⁴⁵⁵ Séance Assemblée nationale, Intervention de Michel sapin, Ministre du Budget, 1ere séance, 14 octobre 2014

⁴⁵⁶ Nous faisons ici référence au débat en cours entre la Commission européenne et le Gouvernement français sur un effort structurel de supplémentaire de cinq milliards d'euros qui, du fait de la volatilité des prévisions de croissance pour 2015, nous apparaît très formel

TABLEAU SYNTHÉTIQUE DES PRÉVISIONS DU PROGRAMME DE STABILITÉ 2015-2018

Principaux agrégats budgétaires*						
	2013(exécution)	2014(exécution)	2015(prévision)	2015(prévision)	2016(prévision)	2017(prévision)
			LPFP	Pstab		
Déficit nominal <i>en Md€</i>	86,4	84,8	89	82	73	60
PIB en <i>Md€</i>	2 114	2 145	2 166	2 166	2 199	2 230
Déficit nominal exprimé <i>en % du PIB</i>	— 4,1 %	— 4 %	— 4,1 %	— 3,8 %	— 3,3 %	— 2,7 %
Recettes totales en <i>Md€</i>	1 121	1 142	Non précisé	1 150	1 163	1 177
Recettes totales exprimées <i>en % de PIB</i>	52,9 %	53,2 %	Non précisé	53,1 %	52,9 %	52,8 %
Dépenses totales en <i>Md€</i>	1 207	1 227	1 250	1 230	1 235	1 242
Dépenses totales exprimées <i>en % de PIB</i>	57 %	57,2 %	57,7 %	56,8 %	56,2 %	55,7 %
Dettes publiques en <i>Md€</i>	1 953,3	2 037,8	2 103	2 086	2 133	2 161
Dettes publiques	92,3 %	95 %	97,1 %	96,3 %	97 %	96,9 %
Mesures annoncées par le Pstab 2015-2018**						

	2013(exécution)	2014(exécution)	2015(prévision)	2016(prévision)	2017(prévision)
Correction des prévisions d'inflation par des mesures supplémentaires <i>en Md€</i>			4	5	Non précisé
Corrections exprimées <i>en % de PIB</i>			0,2	0,23	
Nouvelles dépenses annoncées depuis janvier 2015 ayant fait l'objet d'un chiffrage <i>en Md€</i>			1,3***		
Mesures de réduction des dépenses prises depuis janvier 2015			0,9 ****		

(*) Calculs réalisés sur la base de l'hypothèse de croissance du PIB retenue par le programme de stabilité 2015-2018.

(**) Calculs réalisés sur la base des annonces du programme de stabilité et des annonces réalisées depuis janvier 2015 par le Gouvernement.

(***) Voir tableau récapitulatif des principales mesures annoncées depuis janvier 2015 en page 26.

(****) Soit 300 millions d'euros annulés par le décret d'avance n° 2015-402 du 9 avril 2015, 150 millions d'euros d'autofinancement au titre du plan de lutte contre le terrorisme sur les crédits du ministère de la défense et 470 millions d'euros de « surgel » sur les crédits du budget général.

Source : commission des finances.

**TRAJECTOIRE D'AJUSTEMENT BUDGETAIRE FIXEE
DANS LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES
PUBLIQUES POUR 2014-2019**

	2015	2016	2017
Déficit public nominal (en % du PIB)	– 4,1	– 3,6	– 2,7
Effort structurel (en point de PIB)	0,6	0,2	0,3

**PART DES DIFFÉRENTS SECTEURS D'ADMINISTRATION
PUBLIQUE
DANS L'EFFORT DE RÉDUCTION DU SOLDE PUBLIC**

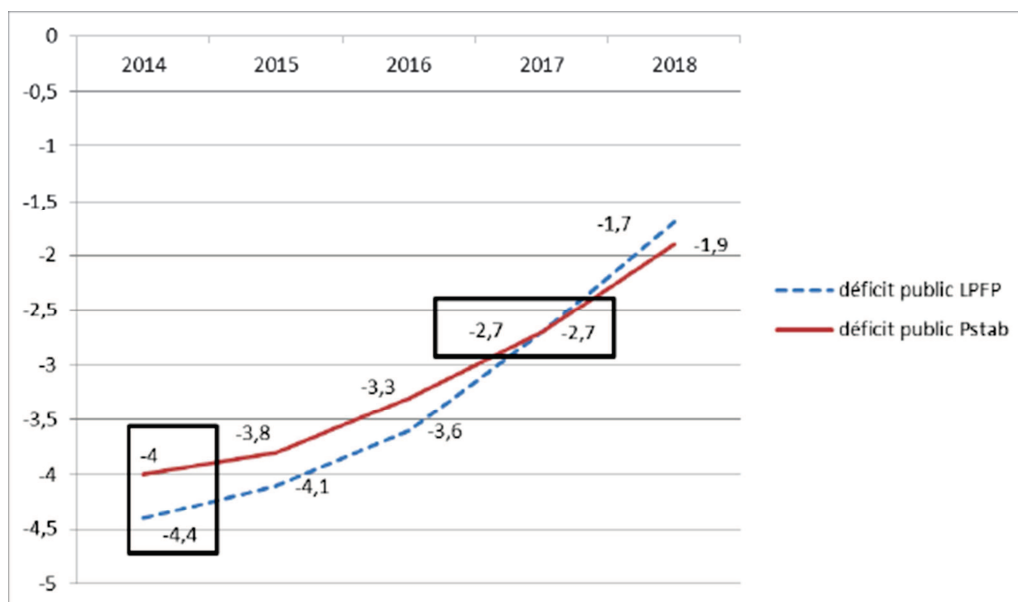
Administration publique	2014 (en % de PIB)	2017 (en % de PIB)	Effort (en point de PIB)
État	– 3,5	– 2,8	0,7
ODAC	0,1	0	– 0,1
APUL	– 0,2	– 0,1	0,1
ASSO	– 0,4	0,3	0,7
Effort total	– 4	– 2,7*	1,4

* Après prise en compte des arrondis.

Source : programme de stabilité 2015-2018, calculs de la commission des finances de l'assemblée Nationale AVRIL 2015 N 2740 rapport sur le programme de stabilité pour les années 2015 à 2018 et le programme national de réforme, Mme Valérie Rabault

LES TRAJECTOIRES DE DÉFICIT PUBLIC DE LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2014 À 2019 ET DU PROGRAMME DE STABILITÉ 2015-2018

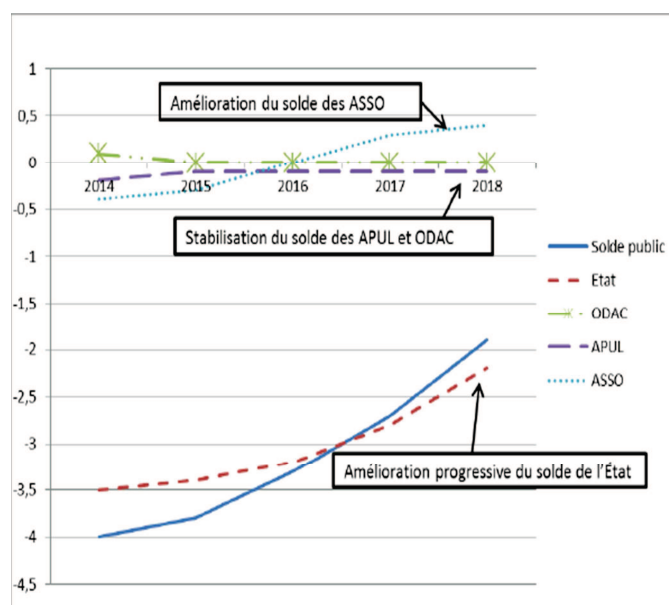
(en % du PIB)



Source : programme de stabilité 2015-2018 et loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019

PRÉVISIONS DE SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en % du PIB)



Dans son approche à travers la loi de programmation de 2014, le Gouvernement a retenu la valeur de l'écart de production en 2013

estimée par la Commission européenne à -2,7 % du PIB potentiel. Cette estimation est proche de celles du FMI et de l'OCDE et se situe dans la fourchette de des estimations publiées par l'INSEE (-2,0 % à -3,5 %) ⁴⁵⁷. Il existe en revanche un écart plus prononcé s'agissant du solde structurel, qui met à nouveau en évidence **l'impérieuse nécessité d'une harmonisation des méthodes de calcul**⁴⁵⁸.

Si dans les faits la France a beaucoup de mal à respecter la trajectoire budgétaire qu'elle s'est fixée, il existe des économistes qui estiment que la France ne doit pas appliquer les règles de discipline budgétaire et le débat politique sur ce sujet génère une ligne de fracture qui traverse les principaux partis, en dehors du Front national et du front de gauche qui les rejettent en bloc.

P3. L'idée d'un retour rapide aux équilibres budgétaires ne fait pas l'unanimité au sein des économistes

« Il est clair qu'un pays ne peut décider seul de s'affranchir des règles européennes, mais l'application des exigences de l'Union européenne nous replongerez en récession. Bref, la France a raison de désobéir... Ainsi, la Commission pourrait-elle infliger à la France une amende. Elle pourrait lui imposer de rendre compte tous les 3 mois de l'exécution de son budget. Elle pourrait lui demander de s'engager fermement sur des réformes structurelles (réforme des retraites, baisse des indemnités chômage, réduction des allocations familiales, diminution du nombre de fonctionnaires). Mais cela rendrait l'Europe encore plus impopulaire pour les Français. » ⁴⁵⁹

Dans les faits cette menace d'amende semble aujourd'hui écartée, mais la mansuétude de la Commission européenne, où l'impossibilité politique de sanctionner la deuxième économie de la zone euro, contribuent à accréditer l'idée que les règles budgétaires ne sont

⁴⁵⁷ Note de conjoncture INSEE d'avril 2014.

⁴⁵⁸ Cf. Chapitre précédent

⁴⁵⁹ OFCE Pourquoi Bruxelles doit sanctionner la France et pourquoi la France doit désobéir 13 octobre 2014 par Henri Sterdyniak

pas appliquées avec la même célérité pour les grands et les petits Etats, seuls à avoir été sanctionnés à ce jour.

Quelques points troublent les économistes et les conduisent à remettre en cause la pertinence des règles européennes. La France n'est pas le seul pays à ne pas respecter les critères européens de finances publiques. En 2014, l'Irlande, le Portugal, l'Espagne et, en dehors de la zone euro, le Royaume-Uni, les Etats-Unis et le Japon ont des déficits publics supérieurs à 3 % du PIB. La quasi-totalité des pays de l'OCDE ont des dettes publiques supérieures à 60% du PIB.

Or, les pays membres de l'Union européenne, n'appartenant pas à la zone euro ainsi que les Etats-Unis enregistrent des taux de croissance double de ceux de la zone euro, ce qui permet de se demander si ces critères ne sont pas mal pensés.

La France a fait des efforts budgétaires importants depuis 2009, de l'ordre de 4,5 points de PIB, soit un peu plus que la moyenne des pays de la zone euro et Les pays qui ont fait des efforts plus importants (Grèce, Espagne, Portugal, Irlande) sont dans des situations économiques préoccupantes en termes de chômage et même s'ils retrouvent une croissance positive (ce qui n'est pas encore le cas de l'Italie qui en 2014 était toujours en récession), sont encore loin d'avoir retrouvé la production et le PIB antérieur à 2008.⁴⁶⁰

Dans son bras de fer de novembre 2014 avec la Commission européenne le Gouvernement français a considéré suicidaire d'ajouter une politique trop restrictive à une situation déjà déprimée par la crise financière, puis par la crise des dettes des pays du sud de la zone euro, enfin par les politiques d'austérité mises en œuvre.

⁴⁶⁰ seuls sept des dix-neuf pays de la zone euro affichent un PIB plus élevé qu'il y a sept ans, certains pays ont vu leur Pib chuter lourdement (Grèce, -26%, Italie, -9,5%, Portugal,-6,9%...). Si nous nous plaçons dans une perspective plus longue, par exemple la création de l'Euro, certains pays tels que l'Italie ont vu leur PIB par habitant régresser (-4,3%).

Avec le recul nous pouvons admettre que « L'apparente » coordination des politiques économiques, sur la base de règles arbitraires s'est révélée totalement contreproductive ; la politique d'austérité pilotée par la Commission a tué la reprise qui s'esquissait en 2010-11 ; la zone euro reste une zone de faible croissance, de chômage de masse et de déséquilibres entre les Etats membres.

Cette analyse nous apparaît recevable s'agissant de la Commission Barroso, elle est illustrée par les interventions multiples du Commissaire Oli Rehn sur la nécessité d'un retour rapide aux équilibres budgétaires

La Commission Juncker a compris que la priorité aujourd'hui est de mettre un terme aux politiques d'austérité et de coordonner des politiques de relance en adoptant des mesures spécifiques pour les pays en déséquilibre (plus de salaires et de protection sociale en Allemagne, des investissements productifs dans les pays du Sud) et de favoriser la relance par les investissements⁴⁶¹.

L'OCDE est particulièrement catégorique, dans son avis rendu le 27 novembre 2014. Elle estime que « les pays de la zone euro devraient, dans le cadre des règles budgétaires européennes, ralentir l'assainissement budgétaire structurel par rapport à leurs plans antérieurs afin d'atténuer l'effet de freinage exercé sur la croissance, et laisser les stabilisateurs automatiques jouer librement autour de la trajectoire d'assainissement structurel. »⁴⁶²

Le fait que les grandes organisations économiques mondiales contestent la position de l'Union européenne, ne peut qu'affaiblir la position défendue par les institutions européennes, même si l'OCDE prend soin de se référer aux règles budgétaires en vigueur : « La marge de manœuvre permettant de ralentir le rythme de la réduction des

⁴⁶¹ Cf. le « Plan Juncker » visant à investir 315 milliards d'euros en trois ans Le pacte budgétaire repose sur le partenariat entre pays de la zone euro dans l'Union européenne

⁴⁶² <http://www.oecd.org/fr/eco/perspectives/evaluation-generale-de-la-situation-macroeconomique.pdf>, page 13

déficits devrait être exploitée. La plupart des pays et, de façon marquée, le Japon, ont des déficits publics et une dette publique démesurés qui devront être réduits pour éviter de compromettre la viabilité budgétaire à plus long terme. Cependant, dans certains pays de la zone euro, le rythme de l'ajustement budgétaire structurel devrait être réexaminé au niveau de l'UE, conformément aux règles budgétaires, afin de soutenir la croissance. Aux Etats-Unis, une hausse des dépenses en infrastructures devrait être facilitée en trouvant des financements appropriés. Il conviendrait de laisser les stabilisateurs automatiques jouer librement autour de la trajectoire d'assainissement structurel dans toutes les économies. »⁴⁶³

2 L'OCDE demande une révision des règles budgétaires européennes⁴⁶⁴

Nous ne pouvons que partager cette analyse, et quitte à employer des termes forts il nous semble que les pouvoirs conférés à la Commission européenne, de par leur incertitude ne sont pas exempt de risque d'arbitraire.

Dans son avis sur l'évaluation générale de la situation macroéconomique de novembre 2014 l'OCDE estime que « *le cadre européen n'offre généralement aucune latitude pour relâcher les efforts*

⁴⁶³<http://www.oecd.org/fr/eco/perspectives/evaluation-generale-de-la-situation-macroeconomique.pdf>, page 16

⁴⁶⁴<http://www.oecd.org/fr/eco/perspectives/evaluation-generale-de-la-situation-macroeconomique.pdf>, page 75 : « si L'Espagne, la France, la Grèce, l'Irlande, le Portugal et la Slovénie sont actuellement sous le coup d'une procédure concernant les déficits excessifs (PDE). Ils ne disposent d'aucune marge de manœuvre s'ils doivent se conformer aux règles concernant le déficit nominal dans les délais convenus. L'Irlande pourrait sembler avoir une certaine latitude budgétaire, étant donné qu'elle a largement atteint ses objectifs nominaux, mais compte tenu de l'ampleur de sa dette, elle n'est pas en mesure de relâcher son effort d'ajustement budgétaire structurel si elle veut se conformer à La République slovaque constitue une exception à cet égard, puisque son ratio dette/PIB est inférieur à 60 %, de sorte que la règle relative à la période de transition n'est pas contraignante pour elle. Quant à la Belgique, elle a perdu les marges de manœuvre dont elle disposait en raison d'un dérapage par rapport à ce qui était prévu dans son programme de stabilité. »

d'assainissement budgétaire au-delà de la possibilité de laisser jouer les stabilisateurs automatiques ... ». pour elle « La complexité actuelle des dispositions en vigueur met en péril la crédibilité de ce cadre et son efficacité en tant que moyen de garantir la viabilité des finances publiques »

Les pages qui précèdent ont, effectivement, illustrées cette complexité des règles en vigueur au sein de l'Union européenne pour encadrer le cadre budgétaire national. Le poids de l'union européenne, et de la zone euro, dans l'économie mondiale implique sans doute d'intégrer les effets récessifs, dur l'économie mondiale d'un retour rapide aux équilibres budgétaires.

L'Ocde constate que les règles de l'Union Européenne ne donnent aux Etats qu'une marge d'action limitée, qu'elle évalue à 0,3% du PIB.⁴⁶⁵

.

⁴⁶⁵ Cf. Annexe n°1

Chapitre II

Les marges de manœuvre disponibles pour les Etats reposent sur une appréciation discrétionnaire de la Commission européenne

Comme le souligne l'eurodéputé Pervenche Berrès ⁴⁶⁶ « *La plupart des observateurs, mais aussi la Commission, reconnaissent aujourd'hui que **la gouvernance économique a atteint un point de complexité qui est préjudiciable à la démocratie, la transparence et à l'appropriation des règles.** Il faut reconnaître que cela est le résultat d'un manque de confiance qui a conduit à ajouter de nouvelles règles à celles déjà existantes.* »

En effet, la "procédure de surveillance multilatérale" et celle concernant les déficits excessifs, sont toutes deux précisées dans des actes de droit dérivé⁴⁶⁷ qui comportent des notions difficiles à définir avec précision ; pour l'application et l'interprétation desquelles, le Conseil et la Commission européenne disposent d'un large pouvoir d'appréciation. Elles sont organisées par les règlements (CE) n° 1466/97 et 1467/97, qui comportent des notions difficiles à appréhender, au premier rang desquels la notion de réformes structurelles majeures⁴⁶⁸ et

⁴⁶⁶ Parlement européen 2.02.2015 Draft report on the review of the economic governance framework: stocktaking and challenges (2014/2145(INI)) Committee on Economic and Monetary Affairs Rapporteur: Pervenche Berès PE546.753v01-00 2/14 PR\1048179EN.doc

⁴⁶⁷ En particulier les règlements (CE) n° 1466/97 et 1467/97.

⁴⁶⁸ L'article 5, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1466/973 (également appelé "clause de flexibilité") dispose: "Lorsqu'ils définissent la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, pour les États membres qui n'ont pas encore atteint cet objectif, et lorsqu'ils autorisent les États membres qui l'ont déjà atteint à s'écarter temporairement de cet objectif, pour autant qu'une marge de sécurité appropriée soit préservée par rapport à la valeur de référence du déficit et que la position budgétaire soit censée redevenir conforme à l'objectif budgétaire à moyen terme au cours de la période couverte par le programme, le Conseil et la Commission tiennent compte de la mise en œuvre de **réformes structurelles majeures** qui ont des effets budgétaires positifs directs

prévoient des situations où les pays peuvent s'écarter des objectifs quantitatifs qui leur sont assignés :

- Un écart par rapport à l'ajustement budgétaire structurel requis peut être autorisé, par le Conseil de l'UE, si un pays met en œuvre des *réformes structurelles majeures* ayant une incidence vérifiable sur la viabilité à long terme des finances publiques.⁴⁶⁹
- le Conseil peut appliquer des *dispositions relatives à l'investissement* pour autoriser un écart temporaire par rapport à l'ajustement budgétaire structurel requis, mais uniquement si cet écart est lié à des dépenses nationales consacrées à des projets cofinancés *par l'UE relevant des politiques structurelles et de cohésion, des réseaux transeuropéens ou du mécanisme pour l'interconnexion en Europe*. Le plan Juncker de 315 milliards d'euros a intégré des dispositions de cet ordre : les dotations versées par les Etats ne seront pas intégrées dans les déficits nominaux⁴⁷⁰.
- Enfin, des *événements économiques négatifs et inattendus, une période de conjoncture économique défavorable*, dans un pays donné ou une *grave récession économique*, dans la zone euro considérée dans son ensemble peuvent être invoqués par le Conseil pour permettre à un Etat de s'écarter dans une certaine mesure de la trajectoire d'ajustement structurel requise.
- Mais il est difficile de quantifier l'ampleur des marges de manœuvre budgétaires offertes par ces dispositions, étant donné qu'elle dépend en partie de la mesure dans laquelle le pays considéré entend utiliser ces dispositions (de l'envergure de son programme d'investissements, par exemple) et, en dernière analyse, de la décision du Conseil de l'UE

à long terme, y compris en renforçant la croissance durable potentielle, et qui ont donc une incidence vérifiable sur la soutenabilité à long terme des finances publiques"

⁴⁶⁹ Il n'existe pas bien évidemment de définition de la notion de « réforme structurelle majeure », qui bien souvent recouvre des problèmes importants pour la psychologie des acteurs mais d'une importance macro-économique toute relative. Par exemple l'abrogation des dispositions du code du travail italien imposant de réintégrer les salariés dont le licenciement est annulé par le juge, a été présenté comme une réforme majeure mais ne concerne que 4 000 personnes chaque année

⁴⁷⁰ Proposition de règlement du parlement européen et du conseil sur le fonds européen pour les investissements stratégiques et modifiant les règlements (UE) N° 1291/2013 et (UE) 1316/2013, document parlementaire E 9964, site assemblée Nationale

d'autoriser ou non l'application de ces dispositions. Un allongement de la *procédure de déficit excessif* a été accordé onze fois, à sept pays, depuis 2009, en raison d'événements économiques négatifs et inattendus, *mais sur une base largement discrétionnaire, difficile à comprendre pour les électeurs européens*.⁴⁷¹.

Le risque à travers l'application des règles de stabilité budgétaire de voir se créer des zones de contentieux entre les pays européens nous semble aujourd'hui très élevé. Le discours de certains dirigeants européen visant à sanctionner la France, pour le non-respect de ses engagements de retour au respect des règles budgétaires, est mal compris de l'opinion et de la classe politique française. Cette dernière part du constat que la France n'a aucune difficulté à trouver des financements pour sa dette publique. Elle s'endette à des taux d'intérêt nuls à 1 an, de 1,3% à 10 ans. Elle est le second contributeur à la garantie des dettes publiques de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal. Elle fait un important effort militaire en Afrique et au Moyen-Orient, dont beaucoup de pays de l'UE s'exemptent. La France contribue pour 22 milliards au budget de l'UE et sa contribution nette est de l'ordre de 6 milliards.

Toutefois, les contacts qu'a pu avoir le rédacteur de ces lignes relativisent cette analyse, car nombre de pays, qui ont été en difficulté, redoutent que la situation française ne conduise à une remontée des taux d'intérêt dont ils seraient les victimes. A cela s'ajoute un argument politique : les opinions publiques de certains pays (Espagne, Pays Bas, Etats baltes...) ne comprennent pas pourquoi les Français ne sont pas astreints aux mêmes sacrifices qu'eux. Cette dernière attitude, qui peut se comprendre moralement, est contestable sur le plan économique, car le déficit public français n'a aucune conséquence néfaste pour ses partenaires européens ; au contraire, il soutient leur activité. De sorte que la sanction par une amende des déficits budgétaires français apparaîtrait comme « absurde » sur le plan macroéconomique.

Il reste un troisième argument très important dans une Europe

⁴⁷¹http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index

construite autour de la règle de droit : il serait nécessaire par principe de sanctionner un pays ne respectant pas les règles, pour faire un exemple, et préserver ainsi la crédibilité de l'euro. Les thuriféraires de cette ligne estimant que cela permettrait de d'assurer ainsi pour l'avenir le respect des traités en vigueur, perçu comme fondamental pour éviter une nouvelle crise de l'euro.

Comme nous l'avons relevé dans la première partie de cette étude, les objectifs européens n'ont aucun fondement économique : les limites de 3% du PIB pour le déficit et de 60% du PIB pour la dette sont arbitraires. Il est légitime qu'un pays qui investit beaucoup et qui est en récession ait un déficit public relativement important.

Une comparaison entre la France et l'Allemagne relativise, nous semble-t-il l'appréciation que nous pouvons porter sur les déficits budgétaires : la différence entre les dépenses d'investissement public et de défense cumulées entre les deux pays représente deux points de PIB, si nous ajoutons l'absence en Allemagne d'école maternelle, qui explique pour partie une démographie calamiteuse, il est possible de soutenir qu'il existe une déformation optique dans l'appréciation des déficits budgétaires allemands et français. En particulier, le déficit d'investissement allemand dans les infrastructures publiques (1% du PIB) peut, dans une certaine mesure, s'analyser comme un report de charges.⁴⁷²

À l'occasion de la présentation de son programme devant le parlement européen, le 15 juillet 2014, Jean-Claude Juncker avait insisté sur la nécessité de mieux tirer parti de la flexibilité introduite dans les règles du Pacte de stabilité et de croissance, à l'occasion de ses réformes de 2005 et 2011. Le Conseil européen du 27 juin 2014 avait également mis l'accent sur cette flexibilité. Les réformes structurelles qui favorisent la croissance et améliorent la viabilité des finances publiques devaient, selon lui, bénéficier d'une attention particulière.

⁴⁷²Henrik Enderlein et Jean-Pisani Ferry, Réformes investissement et croissance un agenda pour la France, l'Allemagne et l'Europe, 27/11/2014 http://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/Rapport_pisani-ferry_enderlein-VF.pdf

Section I La clause de flexibilité

Le degré de flexibilité accordé varie selon que l'État est soumis au volet préventif ou au volet correctif du pacte, c'est-à-dire quand son déficit dépasse 3 % du PIB ou quand son endettement est supérieur à 60 %, et qu'il ne met pas en œuvre les mesures destinées à le réduire de 5 % par an.

La première marge de manœuvre de l'Union européenne, en termes de flexibilité, concerne **les pays couverts par le volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance**. La Commission européenne évaluera les réformes menées dans ces pays avant de recommander d'éventuels écarts temporaires par rapport à la trajectoire d'ajustement budgétaire ou à l'objectif budgétaire à moyen terme. Ces écarts ne sauraient dépasser 0,5 % du PIB.

Les États membres qui se trouvent visés par une procédure de déficit excessif pourraient se voir proposer une prolongation du délai envisagé, pour la correction des dits déficits. Cette prorogation n'interviendrait qu'après évaluation du programme de réformes structurelles envisagées par le pays concerné. L'évaluation du programme peut se faire *ex ante*, c'est-à-dire après adoption par le gouvernement et/ou le parlement de l'État concerné, mais avant sa mise en œuvre. Les pays placés sous procédure visant les déficits excessifs demeurent tenus de respecter la règle d'un effort structurel annuel de 0,5 % de PIB. Il ne s'agirait pas, par ailleurs, d'un blanc-seing. L'absence de mise en œuvre effective des réformes structurelles peut déboucher en effet sur un renforcement de la procédure visant les déficits excessifs. La Commission européenne rappelle, en outre, que l'absence de réformes structurelles est considérée comme un « facteur pertinent aggravant ».

En faisant cela, la Commission européenne poursuit trois objectifs :

- encourager la mise en œuvre de réformes structurelles ;
- promouvoir les investissements, notamment ceux effectués dans le cadre du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSD) ;

- pousser les États membres à adopter des mesures contra-cycliques en période de croissance.

Le fait que la Commission européenne ait par une communication du 13 janvier 2015 (cf. infra) précisé les règles qu'elle entendait suivre, constitue sans doute le signe, à nos yeux, qu'elle entend développer une compétence propre en matière de surveillance budgétaire des États, du moins dans l'interprétation des marges autorisées par les textes.

ORIENTATIONS RELATIVES A LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE

(Commission européenne, mars 2015)

Dans sa communication du 16 janvier 2015, la Commission européenne a précisé comment elle entendait appliquer les règles du pacte de stabilité et de croissance. Des tempéraments sont ainsi apportés dans trois cas de figure.

1. La prise en compte de la mise en œuvre de réformes structurelles

La Commission tiendra compte de l'incidence budgétaire positive des réformes structurelles, quel que soit le volet du pacte (préventif ou correctif) dont relèvent les États.

– **Pour les États relevant du volet préventif du pacte** (ceux qui respectent un déficit inférieur à 3 % du PIB et une dette inférieure à 60 % du PIB), la Commission prendra en compte l'incidence des réformes, à condition que ces réformes i) soient **importantes**, ii) **aient des effets budgétaires positifs à long terme** démontrables et iii) **soient effectivement mises en œuvre**. Des mesures adoptées par le gouvernement et/ou le Parlement pourront être considérées « ex ante » si les États présentent un plan de réformes structurelles s'appuyant sur des mesures clairement définies et assorti d'un calendrier d'adoption et de mise en œuvre.

La Commission évaluera les réformes avant de recommander d'éventuels écarts temporaires par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) ou à la trajectoire d'ajustement budgétaire permettant la réalisation de cet objectif. Ces écarts ne devront pas dépasser 0,5 % du PIB. Une marge de sécurité appropriée devra être préservée de façon à ce que la valeur de référence de 3 % du PIB soit respectée. L'OMT devra être atteint dans les quatre ans qui suivront l'activation de la clause.

– **Pour les États membres relevant du volet correctif du pacte**, c'est-à-dire ceux sous procédure de déficit excessif, deux cas de figure sont distingués :

* lors du lancement d'une procédure, la Commission pourra recommander une **prolongation du délai** pour la correction du déficit s'il existe un plan de réformes structurelles tel que décrit *supra* ;

* au cours d'une procédure, pour les États qui ont fait l'effort budgétaire requis mais ont besoin de plus de temps pour atteindre la valeur de référence de 3 %, la Commission pourra recommander une **prolongation plus longue du délai de correction** à condition qu'il existe un plan de réformes structurelles tel que décrit *supra*.

La Commission suivra de près les réformes et proposera des mesures le cas échéant.

Section II La clause de réformes structurelles

Pour la Commission européenne la mise en œuvre de la clause « réformes structurelles », doit répondre à trois conditions qui laissent une marge considérable d'interprétation:

- être importantes ;
- comporter des effets budgétaires positifs à long terme démontrables. Une attention particulière sera portée à leurs incidences en matière de croissance, tant durable que potentielle ;
- être effectivement mises en œuvre.

Il nous semble que, dans sa communication du 13 janvier 2015, la Commission européenne raisonne par analogie avec une entreprise en difficulté, les réformes structurelles sont admises si elles s'apparentent à des coûts de restructuration.

P1 Un pouvoir discrétionnaire

Il est évidemment impossible d'établir à priori une liste de ces derniers, il est donc normal que les règles en la matière ne contiennent pas de dispositions détaillées, précisant la nature des réformes structurelles engagées, devant être soumises à l'appréciation du Conseil, d'autant que s'agissant des Etats la question du respect des prérogatives nationales est en général sous-jacente. En clair, si les recommandations sont trop détaillées elles remettent en cause la souveraineté budgétaire nationale et, si elles sont trop générales, il est impossible d'en assurer un suivi véritable.

Or, la notion de réformes structurelles, qui n'est pas définie, dans le volet correctif du pacte, permet de fonder des décisions relatives aux différentes étapes de la procédure de déficit excessif. En effet, la Commission européenne n'accepte d'accorder des délais supplémentaires pour le retour aux équilibres budgétaires, aux Etats, qu'en échange de réformes qu'elle considère comme structurelles, dans une approche

discrétionnaire, malgré la Communication récente du 13 janvier 2015⁴⁷³.

Pour cela elle peut s'appuyer sur une série de textes :

L'article 2 du règlement (CE) n° 1467/97 dispose que «[...] *La Commission, lorsqu'elle établit un rapport en vertu de l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [c'est-à-dire lorsqu'un État membre ne remplit pas les exigences relatives au critère du déficit ou de la dette, ou à ces deux critères], tient compte de tous les facteurs pertinents, ainsi que le prévoit ledit article, dans la mesure où ils affectent significativement l'évaluation du respect des critères du déficit et de la dette par l'État membre concerné. Ce rapport reflète de façon appropriée: a) l'évolution de la position économique à moyen terme [...]; b) l'évolution des positions budgétaires à moyen terme, y compris, en particulier, la performance d'ajustement conduisant à la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, le niveau du solde primaire et l'évolution des dépenses primaires, tant actuelle qu'en capital, la mise en œuvre de politiques dans le cadre de la prévention et de la correction des déséquilibres macroéconomiques excessifs, la mise en œuvre de politiques dans le contexte de la stratégie commune de croissance de l'Union et la qualité globale des finances publiques, notamment l'efficacité des cadres budgétaires nationaux; c) l'évolution à moyen terme de la dette publique [...]; La Commission accorde expressément toute l'attention voulue à tout autre facteur, qui de l'avis de l'État membre concerné, est pertinent pour pouvoir évaluer globalement le respect des critères du déficit et de la dette, et qu'il a présenté au Conseil et à la Commission. [...]*

-L'article 5 du règlement (CE) n° 1466/97 précise que **pour accorder des délais supplémentaires « le Conseil et la Commission tiennent compte de la mise en œuvre de réformes structurelles majeures qui ont des effets budgétaires positifs directs à long terme, y compris en renforçant la croissance durable potentielle, et qui ont donc une incidence vérifiable sur la soutenabilité à long terme**

⁴⁷³ Commission européenne COM(2015)12 final du 13 janvier 2015) « Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance »

*des finances publiques.*⁴⁷⁴ »

Nous pouvons constater que les termes employés de « réformes structurelles majeures », sont suffisamment vagues pour se prêter à toutes les interprétations.

Aux termes de l'article 9 du règlement (UE) n° 473/2013. Tous les États membres de la zone euro faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif doivent présenter un programme de partenariat économique décrivant les mesures et les réformes structurelles nécessaires pour assurer une correction effective et durable de leur déficit excessif.

Dans sa Communication du 13 janvier 2015, la Commission européenne, appuyée par la BCE⁴⁷⁵, précise chacun de ces termes, sans que cela ait pour effet de véritablement encadrer son pouvoir discrétionnaire, comme cela est le cas, par exemple, avec les lignes directrices relatives aux aides d'Etat, par lesquelles elle indique les règles qu'elle entend suivre dans l'usage de son pouvoir discrétionnaire en matière, par exemple de qualification d'aide d'Etat:

⁴⁷⁴ L'article 5 du règlement (CE) n° 1466/97 dispose que « Sur la base des évaluations effectuées par la Commission et par le comité économique et financier, [...] le Conseil [...] évalue [...] si les mesures mises en œuvre ou envisagées [par les États membres] [...] sont suffisantes pour réaliser l'objectif budgétaire à moyen terme sur l'ensemble du cycle. Lorsqu'ils évaluent la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, le Conseil et la Commission examinent si l'État membre concerné procède à une amélioration annuelle appropriée de son solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, de 0,5 % du PIB, à titre de référence [...] »

⁴⁷⁵ À ce sujet, voir le discours du Président de la BCE, Mario Draghi, à Jackson Hole le 22 août 2014: « Il serait possible de tirer davantage parti de la flexibilité offerte par les règles pour mieux remédier à la faiblesse de la relance et pour prendre en considération les coûts des réformes structurelles nécessaires... Il serait peut-être utile d'avoir une discussion sur la position budgétaire globale de la zone euro. Contrairement à d'autres grandes économies avancées, nous avons une position budgétaire qui ne repose pas sur un budget unique voté par un parlement unique, mais sur un ensemble constitué de dix-huit budgets nationaux (19 au 1er janvier 2015) et du budget de l'UE. En principe, une coordination renforcée entre les différentes positions budgétaires nationales devrait nous permettre d'adopter une position budgétaire globale plus propice à la croissance dans la zone euro. » Cité par la Commission européenne (Com 2015/10 du 13 janvier 2015),

« i) Les réformes doivent être **de grande ampleur**. » S'il existe des réformes individuelles qui entraînent une incidence positive majeure sur la croissance et la viabilité des finances publiques à long terme, comme les réformes des retraites, des paquets de réforme globaux et bien conçus qui remédient à des faiblesses structurelles peuvent eux aussi entraîner une incidence positive majeure. C'est « notamment le cas lorsque les réformes renforcent leur impact mutuel grâce à un dosage judicieux des politiques et à un calendrier de mise en œuvre approprié. »

ii) Les réformes doivent avoir des **effets budgétaires positifs à long terme**⁴⁷⁶, y compris en renforçant la croissance durable potentielle, et donc une incidence vérifiable sur la viabilité à long terme des finances publiques. Les effets sur la viabilité peuvent découler soit d'économies budgétaires directes résultant des réformes (notamment dans le domaine des pensions de retraite ou des soins de santé), ou de la hausse des recettes tirées à moyen et à long terme d'une économie plus efficace et d'une augmentation de la production potentielle (notamment grâce à une diminution du chômage structurel ou à un accroissement de la population active), ou d'une combinaison des deux types d'effets.

iii) Les réformes doivent être **intégralement mises en œuvre**. « S'il est entendu que toutes les réformes devraient être adoptées avant d'être considérées comme éligibles pour bénéficier de la clause, il est également vrai que la mise en œuvre effective des réformes adoptées peut prendre du temps et être exposée à des retards et des échecs. Cela soulève la question de l'introduction de garanties solides contre le risque d'une mise en œuvre défailante. »

Or, cette disposition est en partie lettre morte, dans les faits la Commission européenne accepte de s'appuyer sur les promesses gouvernementales car la longueur d'un processus législatif, qui dure

⁴⁷⁶ Voir European Economy, Economic Papers 541, décembre 2014, pour un débat consacré aux effets des réformes. «The potential growth impact of structural reforms in the EU - a benchmarking exercise» (incidence des réformes structurelles sur la croissance potentielle dans l'UE - exercice d'évaluation comparative), publié par la direction générale des affaires économiques et financières, Commission européenne. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp541_en.pdf

plusieurs mois, s'accompagne mal du calendrier du semestre européen, d'autant que le pacte ne fournit pas d'outils permettant de surveiller la mise en œuvre des réformes structurelles.

Nous pouvons également relever la contradiction existante entre l'article 3 du TSCG qui réaffirme le respect de prérogatives des parlements nationaux et une procédure, celle de l'Eurogroupe, non publique qui conduit les ministres de l'économie à se « porter fort » pour leur Parlement. Or, des gouvernements peuvent ne disposer que de majorité fragile rendant difficile le respect des engagements pris. **Nous voyons ainsi apparaître l'une des fragilités de la construction du contrôle budgétaire de l'Union européenne, l'absence d'association véritable des parlements nationaux aux décisions prises** qui peut être illustrée par l'analyse de Mme Fabienne Keller, Sénatrice,⁴⁷⁷ *« Je suis revenue satisfaite de ma participation il y a deux semaines à la quatrième réunion de la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne. Pour autant, il faudra aller plus loin qu'un simple forum d'échange et renforcer le rôle de cette Conférence interparlementaire en lui permettant d'adopter des orientations. »*

Pour pouvoir accorder des délais aux Etats, sans attendre la mise en œuvre effective des réformes, la Commission considère qu'elle peut prendre en considération les projets *ex ante*, pour autant que « l'État membre présente un plan de réforme structurelle spécifique, adopté par le gouvernement et/ou le parlement national et contenant des informations détaillées et vérifiables ainsi que des délais crédibles de mise en œuvre et de réalisation. »

La Communication nous semble sur ce point atteindre le « maximum » possible dans la souplesse d'interprétation, d'où les

⁴⁷⁷ Compte rendu Commission des affaires européennes du Sénat, Mercredi 18 février 2015 : « Compte rendu de la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne, prévue à l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) et de la semaine parlementaire du semestre européen. »

contradictions que nous pouvons noter, dans la mesure où elle rappelle que les réformes doivent être "intégralement mises en œuvre", mais reconnaît que "la mise en œuvre effective des réformes adoptées peut prendre du temps et être exposée à des retards et des échecs", tout en précisant que le critère de la mise en œuvre des réformes est rempli si "*l'État membre présente un plan de réformes structurelles à moyen terme (...)*"

En effet, les textes ne permettent pas à la Commission européenne d'aller au-delà dans la « compréhension », car le règlement (CE) n° 1466/97 dispose que les réformes structurelles majeures en question doivent avoir été mises en œuvre, sous une forme ou une autre, pour que la clause de flexibilité s'applique. Elles doivent, par conséquent, avoir été adoptées par les autorités nationales au moyen de dispositions contraignantes, législatives ou non, conformément aux lois et procédures nationales applicables. Un plan annonçant de prochaines réformes, qui ne constituerait qu'une simple manifestation d'intentions politiques ou de souhaits, ne remplirait donc pas les conditions nécessaires pour l'application de l'article 5, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1466/97.

Au contraire elle estime que, le fait qu'un Etat ne respecte pas les engagements pris par son Gouvernement, rouvre les voies pour l'intervention des sanctions prévues par les traités : « Si une telle défaillance conduit à un écart important par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT, la Commission appliquera la procédure prévue à l'article 6, paragraphe 2, et à l'article 10, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97. » Cela signifie que la Commission adressera un avertissement à cet État membre, suivi d'une proposition de recommandation du Conseil, impliquant que l'État membre adopte les mesures politiques appropriées dans un délai de cinq mois pour remédier à cet écart. En outre, mais seulement pour les États membres de la zone euro, la persistance de la défaillance peut mener à terme à l'obligation de constituer un dépôt porteur d'intérêt.

Il convient de relever que la Commission européenne en précisant l'alternative « et/ou » n'exige pas l'achèvement du processus de

prise de décisions. Néanmoins elle estime qu'au cas où un État membre ne mettrait pas en œuvre les réformes convenues, l'écart temporaire par rapport à l'objectif de moyen terme (OMT) ⁴⁷⁸ou par rapport à la trajectoire d'ajustement qui doit permettre de l'atteindre, admis par les institutions européennes, ne sera plus considéré comme justifié.

Il est également clair qu'un État qui ne respecterait pas ses engagements se place dans une posture difficile pour les négociations à venir, dans la mesure où la Commission européenne considérera ce fait comme un facteur aggravant, au moment d'apprécier si une action suivie d'effets a été entreprise en réponse à la recommandation adressée au titre de la procédure de déficit excessif et de fixer un délai pour la correction du déficit excessif.

Cette situation peut amener la Commission européenne à proposer deux types de sanctions : un renforcement de la procédure et l'éventuelle suspension des fonds structurels et d'investissement européens⁴⁷⁹. Pour les États membres de la zone euro, cela signifie que la Commission recommandera au Conseil d'infliger une amende.

Il faut noter qu'un sort particulier est fait à la question des retraites : pour qu'un État puisse sortir de la procédure de déficit excessif : la Commission européenne prend en considération le coût direct des réformes des retraites instaurant un système comportant un pilier obligatoire financé par capitalisation. Concrètement, la PDE peut être close, même si le déficit dépasse 3 % du PIB, à condition que l'excédent soit entièrement imputable aux coûts de mise en œuvre de la réforme des retraites et que le déficit ait diminué de manière substantielle et constante et qu'il ait atteint un niveau proche de la valeur de référence (cette dernière disposition a été appliquée à la Lituanie).

⁴⁷⁸ Sans préjudice de l'amélioration annuelle minimale de 0,5 % du PIB prévue en tant que référence par l'article 3, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97.

⁴⁷⁹ Article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 et Article 6 du règlement (UE) n° 1173/2011.

P2. son application au budget français de 2015

La France vient de bénéficier d'un report de délais au titre de la clause d'ajustement structurel. Il nous semble intéressant au vu de cet exemple de rappeler les limites intrinsèques de cet exercice. Au mois d'octobre 2014, la France ne respectant pas ses engagements budgétaires et proposant un budget qui ne réduisait pas le déficit nominal, s'est trouvée en grande difficultés à Bruxelles, la Commission européenne ayant dû reporter sa décision (ainsi que pour l'Italie) à février 2015.

La recommandation formulée, adoptée en mars 2015, par le Conseil sur proposition de la commission européenne⁴⁸⁰, précise que 4 milliards d'euros de mesures complémentaires devraient être présentés d'ici au 10 juin 2015 que l'effort structurel de la France soit porté à 0,5 % du PIB en 2015. Pour les années 2016 et 2017, ces mesures d'ajustement complémentaires devraient respectivement représenter 1,2 % du PIB, soit environ 24 milliards d'euros, puis 1,3 % du PIB, soit environ 26 milliards d'euros. L'effort supplémentaire est donc évalué à 54 milliards d'euros sur trois ans. Ils viennent s'additionner aux 25 milliards attendus du plan d'économie⁴⁸¹. Au final, la recommandation prévoit un effort structurel d'environ 79 milliards de la

⁴⁸⁰ Commission européenne - Communiqué de presse Semestre européen 2015: décisions du Collège, Bruxelles, 25 février 2015 : « La Commission européenne a envoyé ce jour un signal fort aux États membres, les exhortant à mettre en œuvre des réformes structurelles et à poursuivre l'assainissement de leurs finances publiques. Cette position est conforme à l'approche décrite par le nouveau collège des commissaires en novembre, qui est au cœur de l'examen annuel de la croissance de 2015 et consiste en un recentrage sur l'investissement, les réformes structurelles et la responsabilité budgétaire ». « Plus précisément, les décisions prises par le Collège sont les suivantes: « La Commission recommande également qu'il soit accordé à la France jusqu'à 2017 pour corriger son déficit excessif. Cette recommandation prévoit des jalons stricts pour la trajectoire d'ajustement budgétaire, dont le respect sera évalué à intervalles réguliers à compter du mois de mai. L'objectif est de laisser à la France suffisamment de temps pour mettre en œuvre d'ambitieuses réformes structurelles. » http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4504_fr.htm

⁴⁸¹ Il s'agit du plan d'économies de 50 milliards d'euros annoncé par le Gouvernement français mais ramené à 25 milliards par la Commission européenne

part du Gouvernement français sur trois ans, soit près de quatre points de PIB.

Mais, en avril 2015, la France s'est trouvée du fait d'une croissance économique plus forte que prévue, n'être plus sanctionnable, car elle respectait ses engagements nominaux, qui « priment sur les données structurelles »⁴⁸², ce qui a conduit le Conseil, sur proposition de la Commission européenne a se contenter de mesures d'économies assez virtuelles, par rapport aux exigences de départ⁴⁸³. Il est important de rappeler que le collège des commissaires européens est régulièrement accusé, dans sa lecture des règles budgétaires, d'avoir une attitude différente à l'égard des grands Etats, une lecture trop souple du pacte de stabilité et de convergence, favorable aux grands pays, faisant ainsi craindre de voir émerger le principe d'un « *too big to blame* », aux termes duquel un État pourrait ne pas être blâmé, en raison de son poids

⁴⁸² Cf. compte rendu de l'audition du Commissaire Moscovici par les Commissions des finances et des affaires européennes de l'Assemblée Nationale, 3 juin 2015

⁴⁸³ COM(2015) 260 final Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION

On the 2015 National Reform Programme of France and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of France “France is currently in the corrective arm of the Stability and Growth Pact. In its 2015 Stability Programme, the government plans to correct the excessive deficit by 2017, in line with the Council recommendation of 10 March 2015 and to reach the medium-term objective – a structural deficit of 0.4 % of GDP – by 2018¹⁰. While the government plans to respect the headline deficit targets set by the Council, the fiscal effort planned in 2016 and 2017 is below the recommended level. In its 2015 Stability Programme the government expects the public debt-to-GDP ratio to peak at 97% in 2016 before receding to 95.5% of GDP in 2018. The macroeconomic scenario underpinning these budgetary projections is plausible. However, measures to support the planned deficit targets from 2016 onwards have not been sufficiently specified. Based on the Commission's 2015 spring forecast, the headline deficit target for 2015 will be 3.8% of GDP thereby respecting the target of 4% of GDP. However, the fiscal effort expected for that year will be lower than the one recommended by the Council.¹¹ Regarding 2016, under a no-policy-change scenario, the Commission forecasts that the headline deficit will reach 3.5% of GDP, above the recommended target of 3.4% of GDP, and that the fiscal effort will not be delivered. Therefore, further structural measures will be needed for 2016. Based on its assessment of the Stability Programme and taking into account the Commission's 2015 spring forecast, the Council is of the opinion that there is a risk that France will not comply with the provisions of the Stability and Growth Pact.”

http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015_france_en.pdf

politique et économique. Effectivement, jusqu'à présent, seuls des petits Etats ont été morigénés par la Commission européenne⁴⁸⁴. Si le 25 février 2014, l'Italie et la Belgique ont échappé à la mise en place de sanctions, la situation de la France s'est avérée la plus « *compliquée* », pour reprendre les mots de Valdis Dombrovkis, vice-président de la Commission européenne. Mais nous ajouterons que la situation de la Commission européenne serait apparue encore plus compliquée si, après avoir sanctionnée la France sur la base de prévisions économiques erronées, elle avait due, trois mois plus tard, reconnaître son erreur et proposer la levée des sanctions.

Le débat s'est posé dans les termes suivants : La Commission européenne a reconnu en octobre 2014 que l'objectif d'un déficit public inférieur à 3 % n'était pas atteignable. Dans la proposition de recommandation soumise au vote du Conseil Ecofin le 10 mars 2014, et après un débat interne semble-t-il difficile, la Commission européenne demande qu'en 2017 le déficit soit ramené à 2,8 %. Elle a dans le même temps reconnu que la France a quasiment répondu aux attentes formulées par le Conseil en 2013, en ce qui concerne les mesures à mettre en œuvre pour réduire le déficit structurel en 2013 et 2014, motivant ainsi le fait que la France échappe aux sanctions.

⁴⁸⁴ Irlande, Autriche et Hongrie cf. 1^{ère} Partie

La Commission européenne justifie ce troisième report, depuis 2009 en mettant en avant la clause « réformes structurelles » contenue dans sa communication du 13 janvier 2015. Elle relève que les réformes adoptées ou en cours d'adoption depuis 2013 - CICE, projet de loi sur la croissance et l'activité, réforme territoriale ou pacte de responsabilité - devraient contribuer à relancer l'économie, et donc améliorer la situation des comptes publics. Néanmoins la Commission européenne manifeste son scepticisme devant le volume des économies budgétaires annoncées par le Gouvernement⁴⁸⁵. Force est de reconnaître que la diminution supplémentaire du déficit budgétaire de 4 milliards d'euros, exigé du conseil pour que la France réduise de 0,5% son déficit structurel, ne repose pas sur des mesures dont l'effet serait aisément démontrable mais plutôt sur des évaluations difficilement vérifiables.⁴⁸⁶.

Mais, surtout, la Commission européenne estimait en mars 2015, que le rebond de l'économie sur lequel tablent les autorités françaises - 1,7 % en 2016 puis 1,9 % l'année suivante - ne sera pas suffisant pour permettre une réduction sensible du déficit structurel, qui est une priorité aux termes du TSCG. Aussi la recommandation adoptée par le Conseil le 10 mars 2015, à l'initiative de la Commission européenne, double la trajectoire retenue pour le déficit public d'objectifs annuels de diminution du déficit structurel : 0,5 % du PIB en 2015 puis 0,8 % en 2016 et 0,9 % pour 2017, alors que la loi sur la programmation des finances publiques, publiée le 30 décembre dernier, tablait sur une réduction de l'ordre de 0,3 % du PIB en 2015 et 2016 puis 0,5 % du PIB en 2017.

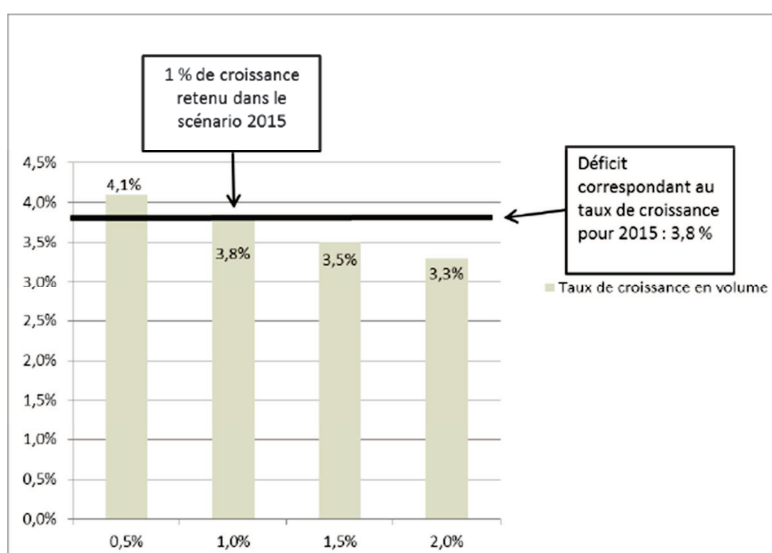
⁴⁸⁵ La Commission européenne s'inquiète de l'absence de précision quant aux 50 milliards d'euros de mesures d'économie sur trois ans annoncés par le Gouvernement français en novembre 2014. Elle ne comptabilise que 25 milliards d'euros dans ses calculs.

⁴⁸⁶ Les 4 milliards d'euros d'économies supplémentaires proposées par le Gouvernement français, pour respecter l'engagement de porter à 0,5% l'effort structurel pour 2015 se décomposent de la façon suivante : L'Etat et ses opérateurs contribueront à hauteur de 2,4 milliards grâce à l'allègement de la dette publique, la sécurité sociale contribuera pour un milliard d'euros (dont une diminution de 400 millions d'euros de l'objectif national des dépenses de l'assurance maladie) et 600 millions de recettes supplémentaires (dont 400 millions provenant de la régularisation d'avoirs détenus à l'étranger) source bulletin quotidien Europe 1^{er} juillet 2015 point 4

**TRAJECTOIRE D'AJUSTEMENT BUDGETAIRE
PROPOSEE PAR LA COMMISSION EUROPEENNE DANS SA
RECOMMANDATION DU 27 FEVRIER 2015**

	2015	2016	2017
Déficit public nominal (<i>en % du PIB</i>)	– 4	– 3,4	– 2,8
Effort structurel (<i>en point de PIB</i>)	0,5	0,8	0,9

SENSIBILITÉ DU DÉFICIT À LA CROISSANCE⁴⁸⁷



⁴⁸⁷ Assemblée Nationale, 22 avril 2015, rapport d'information 2740 de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire *le programme de stabilité pour les années 2015 à 2018 et le programme national de réforme* Valérie Rabault

La Commission européenne considère que, compte tenu de ses prévisions d'hiver présentées le 5 février 2015 selon lesquelles le solde public nominal devrait s'établir à $-4,1\%$ du PIB en 2015 et 2016 et le solde structurel à $0,3\%$ du PIB en 2015, la nouvelle trajectoire proposée dans sa recommandation implique que la France effectue des efforts supplémentaires à hauteur de **$0,2\%$ du PIB en 2015, $1,2\%$ du PIB en 2016 et $1,3\%$ du PIB en 2017.**

La France devra, en outre, présenter tous les six mois un rapport devant le Comité économique et financier sur l'état d'avancement des réformes⁴⁸⁸. Cette obligation de rapport pour les pays faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif a été introduite en 2013 dans le cadre du *two pack*.

Au-delà de la question budgétaire, la France a également été visée par la Commission européenne dans le cadre de la procédure pour déséquilibre excessif. Seize pays sont concernés à des degrés divers par cette procédure, introduite par le *six pack* en décembre 2011. Un mécanisme d'alerte est ainsi mis en place, afin d'identifier un certain nombre de risques pesant sur l'économie d'un État membre : déficit de compétitivité, bulle spéculative, endettement privé, etc. 10 indicateurs sont retenus à cet effet.

⁴⁸⁸ Le Comité économique et financier prépare les réunions du Conseil Ecofin. Il est composé de représentants des États membres - deux pour chaque État, le premier issu du ministère des finances et le second de la Banque centrale nationale -, de la Commission européenne et de la Banque centrale européenne.

Déséquilibres macroéconomiques : les indicateurs prévus dans le tableau de bord⁴⁸⁹

- moyenne mobile sur trois ans de la balance des transactions courantes en pourcentage du PIB (dans une fourchette comprise entre +6 % et -4 % du PIB);
- position extérieure globale nette en pourcentage du PIB (seuil de -35 % du PIB);
- évolution des parts de marché à l'exportation, mesurée en valeur (sur cinq années, avec un seuil de -6 %);
- évolution sur trois ans des coûts unitaires nominaux de la main-d'œuvre (seuils de +9 % pour les pays de la zone euro, de +12 % pour les États hors zone euro);
- variation sur trois ans des taux de change réels effectifs sur la base de déflateurs IPCH/IPC, par rapport à 35 autres pays industriels (seuils de -/+5 % pour les pays de la zone euro, de -/+11 % pour les pays hors zone euro);
- dette du secteur privé en % du PIB (seuil de 160 %);
- flux de crédit dans le secteur privé en % du PIB (seuil de 15 %);
- variations en glissement annuel des prix de l'immobilier par rapport à un déflateur de la consommation calculé par Eurostat (seuil de 6 %);
- dette du secteur des administrations publiques en % du PIB (seuil de 60 %);
- moyenne mobile sur trois ans du taux de chômage (seuil de 10 %).

Sur proposition de la Commission européenne, le Conseil peut adopter une recommandation constatant l'existence d'un déséquilibre excessif et demandant à l'État membre concerné de présenter, dans un délai imparti, un plan de mesures correctives, sous peine de sanctions.

Parallèlement, apparaît **le problème politique majeur posé par la Commission européenne** : elle admet que les mesures d'économies proposées nuiront à la croissance économique, en

⁴⁸⁹ Site internet de la commission européenne : http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-898_fr.htm?locale=fr

reconnaissant que la progression de l'activité ne devrait pas, dans ce contexte, dépasser 1 % sur la période 2015-2017 : 0,8 % à la fin du présent exercice, puis 0,7 % en 2016 et 0,8 % en 2017. La Commission européenne rappelle dans le même temps que si elle avait cédé à la pression de certains États de ramener le délai à un an, la France entrerait en récession dès 2014.

Or, une politique pesant à ce point sur la croissance est inadaptée à l'un des rares pays de l'Union européenne dont la dynamique démographique lui impose d'atteindre un taux de croissance annuel du PIB de 1,5% pour stabiliser le chômage et ses effets délétères sur la société française.

Cette appréciation a bien sûr soulevé les réserves du Gouvernement français sur l'effort complémentaire demandé en 2016 et 2017. Selon lui, le plan annoncé en novembre 2014 devrait bien déboucher sur 50 milliards d'euros d'économie. Il s'est également déclaré en mesure de dégager 4 milliards d'euros supplémentaires en 2015. Il estime que l'écart entre les attentes de ses pairs et ses propres chiffres tient pour partie à une différence d'appréciation sur l'inflation.

Comme le relève la Sénatrice Fabienne Keller⁴⁹⁰ : « Le programme national de réforme, transmis en avril et examiné par la Commission en mai devrait, là encore, s'avérer crucial. S'il n'était pas suffisant, il déboucherait sur l'adoption d'une recommandation, prélude à d'éventuelles sanctions. Si tel était le cas et comme dans le cadre de la procédure de déficit excessif, il semble délicat pour la France de pouvoir bénéficier d'une majorité inversée pour échapper aux sanctions. Notre pays semble en effet isolé au sein du Conseil. Les pays qui ont effectué des efforts ces dernières années, qu'ils soient sous programmes d'assistance financière ou non - je pense à l'Espagne, à l'Irlande, à la Lettonie, à la Lituanie ou au Portugal - s'associent désormais aux tenants habituels de l'orthodoxie budgétaire pour demander la mise en place de réformes structurelles dans les pays en difficulté et condamnent tout traitement de faveur à l'égard de la France. La Banque

⁴⁹⁰ Compte rendu Commission des affaires européenne du Sénat, 19 mars 2015

centrale européenne a également émis des réserves sur ce nouveau report. »

Il est frappant de constater que le ton employé par la commission européenne dans ses recommandations de mai 2015, où elle met l'accent dans ses considérants sur la maîtrise des dépenses sociales, est beaucoup plus conciliant, et qu'elle se garde bien de formuler des recommandations trop précises.⁴⁹¹

Néanmoins un constat s'impose : le Parlement français est exclu d'un débat essentiel. Nous ne prendrons qu'un exemple, le Conseil avait fixé au 10 juin 2015 une clause de rendez-vous, afin de déterminer si la France avait conduit une action suivie d'effets, sur le fondement de la présentation d'une part des mesures supplémentaires pour 2015 (à hauteur de 0,2 % du PIB) et d'autre part des mesures nécessaires pour atteindre les objectifs fixés en 2016 et 2017. *« Ce document précisant les mesures prises a été transmis le 10 juin 2015, par le Gouvernement français, à la Commission européenne, qui doit rendre son avis le 24 juin 2015. Malgré les demandes formulées par les rapporteurs, « le Gouvernement n'a pas souhaité transmettre ce document au Parlement français. »*⁴⁹² Le constat du rapporteur se passe de commentaires...

Nous sommes perplexes sur les raisons qui ont conduit le Gouvernement français à refuser la communication de ce document mais, il est clair, qu'une telle attitude complique le dialogue dans la mesure où le décideur en dernier ressort, le Parlement, n'est pas véritablement associé au dialogue entre le gouvernement et Bruxelles.

⁴⁹¹ Par exemple, recommandation du conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2013, et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour la période 2012-2017 29.5.2013 COM(2013) 360 final : « De nouvelles mesures doivent dès lors être prises d'urgence pour remédier à cette situation tout en préservant l'adéquation du système. Il pourrait notamment être envisagé de relever encore l'âge minimal de départ à la retraite et l'âge légal de départ à la retraite à taux plein, ainsi que la durée de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein... »

⁴⁹² Compte rendu de la Commission des affaires européennes de l'Assemblée Nationale du 24 juin 2015, intervention de Christophe Caresche, Député

RECOMMANDATION DU CONSEIL Concernant le programme national de réforme de la France pour 2015 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2015⁴⁹³

RECOMMANDE que la France s'attache, au cours de la période 2015-2016:

1. à engager une action suivie d'effets au titre de la procédure concernant les déficits excessifs et à assurer une correction durable du déficit excessif en 2017 au plus tard par un renforcement de sa stratégie budgétaire, en prenant les mesures nécessaires pour toutes les années et en consacrant toutes les recettes imprévues à la réduction du déficit; à préciser les réductions de dépenses prévues pour ces années et à fournir une évaluation indépendante de l'impact des principales mesures;
2. à accentuer les efforts visant à rendre efficace la revue des dépenses et à recenser les possibilités d'économies dans tous les sous-secteurs des administrations publiques, et notamment aux niveaux de la sécurité sociale et des collectivités locales; à prendre des mesures pour limiter l'augmentation des dépenses de fonctionnement des collectivités locales; à prendre des mesures supplémentaires d'ici à mars 2016 pour ramener le système de retraite à l'équilibre, notamment en s'assurant que la situation financière des régimes de retraite complémentaire soit viable à long terme;
3. à maintenir les réductions du coût du travail découlant du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi et du pacte de responsabilité et de solidarité, notamment en les mettant en œuvre comme prévu en 2016; à évaluer l'efficacité de ces dispositifs en tenant compte des rigidités du marché du travail et du marché des produits; à reformer, en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, le système de formation des salaires pour que ceux-ci évoluent au même rythme que la productivité; à veiller à ce que les évolutions du salaire minimum soient compatibles avec les objectifs de promotion de l'emploi et de la compétitivité;
4. d'ici à la fin de 2015, à éliminer les obstacles réglementaires à la croissance des entreprises, notamment en révisant les critères de taille fixés dans la réglementation pour éviter les effets de seuil; à éliminer les restrictions d'accès aux professions réglementées et à l'exercice de celles-ci, notamment en ce qui concerne les professions de santé à partir de 2015;
5. à simplifier et à améliorer l'efficacité du système fiscal, notamment en supprimant les dépenses fiscales inefficaces; afin de promouvoir l'investissement, à prendre des mesures visant à réduire les impôts sur la production et le taux nominal de l'impôt sur les sociétés, tout en élargissant la base d'imposition sur la consommation; à prendre des mesures à partir de 2015 en vue de supprimer les impôts inefficaces dont le produit est nul ou faible;
6. à réformer le droit du travail afin d'inciter davantage les employeurs à embaucher en contrats à durée indéterminée; à faciliter, aux niveaux des entreprises et des branches, les dérogations aux dispositions juridiques générales, notamment en ce qui concerne l'organisation du temps de travail; à réformer la loi portant création des accords de maintien de l'emploi d'ici à la fin de 2015 en vue d'accroître leur utilisation par les entreprises; à entreprendre une réforme du système d'assurance chômage afin d'en rétablir la viabilité budgétaire et d'encourager davantage le retour au travail.

⁴⁹³ Commission européenne, le 13.5.2015 COM(2015) 260 final

Section III Le débat sur l'exclusion des dépenses d'investissement et de défense des déficits budgétaires : vers une nouvelle doctrine de la Commission européenne ?

L'une des questions récurrentes posées aux institutions européennes, en particulier par la France⁴⁹⁴, est celle de la prise en compte, dans l'appréciation des déficits, de dépenses réalisées par les Etats dans un intérêt général communautaire ; sont particulièrement visées les dépenses de recherche, de défense et d'investissement. Cette démarche, d'exclusion de ce type de dépenses dans l'appréciation des déficits, était jusqu'à présent vouée à l'échec, mais la Commission Juncker vient de réaliser quelques assouplissements sur ce point.

En effet, la Commission européenne a levé un tabou, en acceptant l'idée que des dépenses budgétaires puissent ne pas être intégrées dans l'appréciation du déficit budgétaire. Les critiques politiques sur la nécessité d'une interprétation plus adaptée à la conjoncture économique des préconisations du pacte de stabilité et de croissance ont porté. Avec sa proposition de recommandation du 13 janvier 2015, la Commission Juncker a ouvert aux Etats des possibilités de prendre en compte les investissements réalisés dans l'appréciation de leur déficit budgétaire *« afin de renforcer le lien entre les investissements, les réformes structurelles et la responsabilité budgétaire, la Commission a également annoncé qu'elle fournirait de nouvelles orientations sur la meilleure façon de mettre à profit la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance (ci-après «le pacte») sans pour autant modifier ces règles. Cette déclaration fait suite à l'engagement pris dans les orientations politiques pour la nouvelle Commission, ainsi qu'aux discussions tenues précédemment au sein du Conseil européen et du Parlement européen. »*⁴⁹⁵

⁴⁹⁴ Cf. compte rendu débats Assemblée Nationale, du 8 juin 2015, sur la proposition de résolution européenne relative à la juste appréciation des efforts faits en matière de défense et d'investissements publics dans le calcul des déficits publics (n° 2737).

⁴⁹⁵ Commission européenne, 16 janvier 2015, com(2015) 12 final : communication de la commission au parlement européen, au conseil, à la banque centrale européenne, au

P1 La Commission Juncker développe-t-elle une nouvelle doctrine ?

La communication du 13 janvier 2015, fournit des indications intéressantes sur la manière dont la Commission européenne utilisera sa marge d'interprétation dans la mise en œuvre des règles existantes du pacte de stabilité et de croissance. Elle apporte aux États membres des éclaircissements sur les mesures à prendre, pour qu'ils utilisent mieux le cadre budgétaire commun, notamment en ce qui concerne les investissements et les réformes structurelles, et permet une meilleure prise en compte de la situation conjoncturelle de chaque État membre.

Cette vision comporte toutefois des limites intrinsèques, car elle ne se substitue ni aux règles du pacte fixées par les traités, ni à l'évaluation globale de la situation économique et budgétaire générale de chaque État membre. Néanmoins, si elle n'enlève rien à l'esprit du traité et à son objectif d'exigence de finances publiques saines, elle permet de mieux poser la question centrale des délais nécessaires au retour à l'équilibre budgétaire permettant d'éviter une déflation et d'aborder la question de l'utilisation de la flexibilité autorisée par les règles existantes, sans pour autant compromettre la crédibilité et l'efficacité de celles-ci

La Commission européenne rappelle également, dans la communication précitée, la possibilité de prendre en compte la conjoncture économique dans l'élaboration des mesures d'ajustement budgétaire. Ainsi, les États concernés par le volet préventif du pacte sont tenus d'intensifier leurs efforts budgétaires au cours des périodes de croissance. Pour les pays visés par le volet correctif, la Commission entend appliquer l'approche élaborée en 2014 et validée par le Conseil Ecofin du 20 juin 2014, qui vise à distinguer les évolutions budgétaires liées à l'action des gouvernements de celles induites par une dimension inattendue de l'activité économique. Elle conduit à étaler dans le temps

comité économique et social européen, au comité des régions et à la banque européenne d'investissement utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance

la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme.

En procédant ainsi, la Commission européenne entend témoigner de sa volonté, affichée depuis la définition, en juillet dernier, de ses orientations politiques, par son président Jean-Claude Juncker, de soutenir la croissance, tout en assurant la crédibilité du pacte de stabilité et de croissance, et sans réviser les règles fixées par les traités, ce point étant très fortement réaffirmé dans le texte de la Communication.

Pouvons-nous pour autant parler de nouvelle doctrine de la Commission européenne en matière de contrôle des déficits budgétaires excessifs nationaux ?

Il serait simpliste d'opposer la Commission Barroso et la Commission Juncker, dans la mesure où Manuel Barroso avait assoupli son discours les deux dernières années précédant le terme de son mandat, cette évolution avait d'ailleurs été entérinée par le Conseil européen des 14 et 15 mars 2013,⁴⁹⁶ La Commission rappelle d'ailleurs dans sa communication la lecture qu'elle fait du pacte depuis 2013.

La seule véritable nouveauté tient *in fine* à la mention du Fonds européen d'investissement stratégique. La communication de la Commission européenne constitue à cet égard une réelle incitation à investir dans les infrastructures européennes, qui devraient constituer un vecteur de croissance. Il convient de rappeler que ce terme fait partie de l'intitulé du pacte. La communication de la Commission européenne peut dans ces conditions faire figure de volet budgétaire du Plan Juncker. Comme le programme d'assouplissement quantitatif, mis en

⁴⁹⁶ Conclusion du conseil européen des 14 et 15 mars 2015 (extraits) : « ... Le Conseil européen souligne en particulier la nécessité d'assurer un assainissement budgétaire différencié, axé sur la croissance, *tout en rappelant les possibilités offertes par les règles budgétaires actuelles du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) et du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)*... les possibilités offertes par le cadre budgétaire existant de l'UE pour trouver un équilibre entre les besoins en investissements publics productifs et les objectifs de la discipline budgétaire peuvent être exploitées dans le cadre du volet préventif du PSC... »

place le 22 janvier dernier par la Banque centrale européenne peut faire figure de volet monétaire dudit plan.

Comme le note le Sénateur François Marc⁴⁹⁷, « Il existe à ce titre une réelle complémentarité entre la communication du 13 janvier et l'annonce de la BCE neuf jours plus tard. L'assouplissement quantitatif devrait permettre aux États endettés de bénéficier de taux bas sur les marchés, et donc de pouvoir continuer à se refinancer pour pouvoir ainsi abonder le Fonds européen d'investissement stratégique ou financer, pour ceux visés par le volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance, leurs propres infrastructures. Ces sommes ne seront pas totalement prises en compte par la Commission européenne lorsqu'elle évaluera les critères de convergence. FEIS, assouplissement quantitatif et flexibilité dans l'application du Pacte de croissance et de stabilité apparaissent dès lors comme les éléments-clés pour la mise en œuvre d'un cercle vertueux en matière de croissance pour l'Union européenne. »

Néanmoins l'inflexion est réelle. Elle se traduit sur le plan des textes par le passage d'un code de conduite, connu des seuls initiés⁴⁹⁸, à une communication publique, qui précise les règles de flexibilité admises par la Commission européenne et qui est accessible, en particulier aux parlementaires nationaux.

Pour le Sénateur François Marc « *cette lecture du pacte n'implique pas l'adoption de nouveaux textes législatifs. Ce qu'elle propose relève en effet plus de la clarification, voire de l'explication des modifications introduites en 2005 et en 2011, que d'un véritable*

⁴⁹⁷ Compte rendu Commission des affaires européenne du Sénat, 19 mars 2015

⁴⁹⁸ L'interprétation de certains éléments essentiels du PSC figure dans le code de conduite. Ce dernier est un acte atypique de l'Union qui traduit la communauté de vues de l'ensemble des États membres sur la portée, le contenu, les objectifs et l'application de certaines dispositions des règlements (CE) n° 1466/97 et 1467/97. Il est établi par le Comité économique et financier puis, approuvé par le Conseil Ecofin (CEF) au moyen de conclusions adoptées par consensus entre les 28 membres du Conseil. Comme le code de conduite est établi par le CEF, la Commission et la BCE sont, en tant que membres de ce comité, étroitement associés à son élaboration.

changement de philosophie. »⁴⁹⁹

Il nous semble en effet que, s'il est difficile de parler de changement de philosophie, car les textes demeurent, nous pouvons parler d'un nouvel état d'esprit apparu avec le discours du président Juncker devant le Parlement européen le 14 juillet 2014. Par exemple lorsqu'il évoque les Etats en difficultés de la zone euro il le fait en des termes plus mesurés que les incantations du Commissaire Olli Rehn sous la précédente Commission européenne. *« À moyen terme, je pense que nous avons intérêt à rééquilibrer la manière dont nous accordons notre soutien conditionnel ... aux pays de la zone euro en difficultés. À l'avenir, nous devrions être en mesure de remplacer la «troïka» par une structure plus légitimement démocratique et plus comptable de ses actes, basée autour des institutions européennes, avec un contrôle parlementaire renforcé, tant au niveau européen que national. Je propose aussi, à l'avenir, que tout nouveau programme de soutien et de réforme ne soit pas uniquement soumis à une évaluation des incidences sociales. Il convient de débattre publiquement des conséquences sociales des réformes structurelles et de faire de la lutte contre la pauvreté une priorité... »*

⁴⁹⁹ Compte rendu Commission des affaires européenne du Sénat, 19 mars 2015

ORIENTATIONS RELATIVES A LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE (Commission européenne, mars 2015)

2. La prise en compte des investissements

– Le traitement favorable des contributions nationales au Fonds européen pour les investissements stratégiques

Les contributions des États au Fonds ne seront pas prises en compte dans la définition des ajustements budgétaires, qu'ils relèvent du volet préventif ou correctif du pacte.

Dans les cas où la valeur de référence de 3 % ne sera pas respectée, la Commission n'engagera pas de procédure concernant les déficits excessifs, pour autant que l'écart soit mineur et présumé temporaire. Les contributions au Fonds seront exclues de l'examen du respect du critère de la dette.

– Une « clause d'investissement » plus facilement mobilisable et clairement définie

La « clause d'investissement » désigne les règles selon lesquelles les investissements publics doivent être appréhendés dans le cadre du pacte.

Les États relevant du volet préventif pourront s'écarter temporairement de leur objectif budgétaire à moyen terme ou de leur trajectoire d'ajustement budgétaire, afin d'intégrer les investissements, si :

- * la croissance de leur PIB est négative ou le PIB est nettement inférieur à son potentiel (différentiel supérieur à – 1,5 % du PIB) ;

- * la valeur de référence de 3 % est respectée et une marge de sécurité est préservée ;

- * les niveaux d'investissement augmentent en conséquence ;

- * les investissements éligibles sont les dépenses nationales correspondant à des projets cofinancés par l'Union au titre des politiques structurelles et de cohésion (y compris les projets cofinancés au titre de l'initiative pour l'emploi des jeunes), des réseaux transeuropéens et du mécanisme pour l'interconnexion en Europe, ou à des projets cofinancés par le Fonds ;

- * l'écart est compensé dans les délais fixés dans le programme de stabilité ou de convergence.

3. La prise en compte de la conjoncture

Afin de mieux prendre en considération le cycle économique, la Commission utilisera désormais une matrice qui précisera l'ajustement budgétaire attendu des pays dans le volet préventif du pacte. En conséquence, **les États devront intensifier leurs efforts budgétaires lors des périodes plus favorables et inversement en cas de difficultés économiques.**

Pour les pays qui sont soumis au volet correctif du pacte, la Commission a élaboré une nouvelle méthode pour évaluer la mise en œuvre de **l'effort budgétaire structurel requis**, qui a pour objet de distinguer les évolutions budgétaires qui relèvent de la responsabilité des gouvernements de celles qui sont liées à une baisse inattendue de l'activité économique.

P2 Une souplesse accrue en matière d'investissements ... qui ne fonctionne pas

La création d'un nouveau Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) en partenariat entre la Commission et la Banque européenne d'investissement (BEI), constitue un élément central du plan d'investissement pour l'Europe proposé par la Commission européenne, qui a présenté une proposition de règlement concernant l'EFSI⁵⁰⁰.

Ce dernier, disposant au départ d'un capital de 21 milliards d'euros, offrira une nouvelle capacité à assumer des risques qui permettra à la BEI d'investir en fonds propres, en dette subordonnée et dans les tranches à risque plus élevé de la dette senior, et d'apporter un rehaussement du crédit pour des projets éligibles permettant, grâce à un effet de levier de générer pour 315 milliards d'euros de prêts. Une première contribution à cette capacité de prise de risques viendra du budget de l'UE, sous la forme d'un nouveau fonds de garantie, et des ressources propres de la BEI. L'utilisation de cette garantie de l'UE et des fonds de la BEI n'a pas d'incidence sur le déficit ou la dette des États membres.

La capacité de l'EFSI pourra être encore renforcée par un soutien financier supplémentaire de la part des États membres. Dans son plan d'investissement pour l'Europe, la Commission européenne a annoncé son intention d'adopter une «position favorable à l'égard de ce type d'apports de capitaux au Fonds lors de son évaluation des finances publiques» dans le cadre du Pacte», le Conseil européen des 18 et 19 décembre 2014 a pris note de cette intention⁵⁰¹.

⁵⁰⁰ Règlement (UE) 2015/1017 du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2015 sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques, la plateforme européenne de conseil en investissement et le portail européen de projets d'investissement et modifiant les règlements (UE) n° 1291/2013 et (UE) n° 1316/2013

⁵⁰¹ «Le Conseil européen prend note de la position favorable dont a fait part la Commission à l'égard de ce type d'apports de capitaux dans le cadre de l'évaluation des finances publiques au titre du pacte de stabilité et de croissance, la flexibilité inhérente à ses règles actuelles étant nécessairement prise en compte» Conclusions du Conseil européen (18 et 19

La Commission européenne préconise de ne pas tenir compte des contributions nationales au FEIS lorsqu'elle analysera la situation budgétaire des États membres, afin d'inciter ces derniers à contribuer directement au fonds créé.

Sur le plan juridique la Commission européenne justifie ainsi cette dérogation ⁵⁰²: « Sans préjuger de l'enregistrement statistique des contributions à l'EFSI par Eurostat, la Commission peut déjà fournir des orientations concernant les modalités d'application des règles existantes du pacte dans ces cas. Dans son évaluation de l'ajustement budgétaire nécessaire au titre des volets préventif et correctif, le Conseil définit des objectifs en termes structurels. Ces objectifs excluent les mesures ponctuelles exceptionnelles, qui n'ont pas d'incidence sur la position budgétaire sous-jacente. Ce serait notamment le cas pour l'apport initial de capitaux au Fonds.

Plus précisément, la Commission retiendra les 4 éléments suivants :

- a. Dans le volet préventif du pacte, il n'y aurait pas d'incidence sur la réalisation de l'OMT, ni sur l'ajustement budgétaire requis pour l'atteindre, puisque tous deux sont définis en termes structurels. Par définition, l'équilibre structurel n'est pas influencé par les dépenses ponctuelles, telles que les contributions au Fonds.
- b. Il n'y aurait pas d'incidence sur le respect de l'effort d'ajustement budgétaire recommandé par le Conseil au titre du volet correctif du pacte (PDE) puisque cet effort est lui aussi mesuré en termes structurels. Par conséquent, une contribution à l'EFSI ne devrait pas conduire à conclure qu'un État membre ne respecte pas la recommandation qui lui est adressée au titre de la PDE.
- c. En cas de dépassement de la valeur de référence pour le déficit, lorsqu'elle établira le rapport prévu à l'article 126, paragraphe 3, du TFUE, la Commission déterminera si la contribution à l'EFSI constitue un «facteur pertinent» au sens de l'article 2, paragraphe 3, du règlement

(CE) n° 1467/97. Par conséquent, aucune PDE ne sera engagée si le non-respect du seuil est dû à la contribution, si le dépassement de la valeur de référence est limité et s'il est prévu qu'il reste temporaire. Il est exact que la Commission européenne dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour déterminer si les contributions au FEIS constituent des "facteurs *pertinents*" aux fins de l'établissement du rapport qui précède l'ouverture d'une procédure concernant les déficits excessifs, néanmoins il ne nous semble pas que ce point constitue une innovation majeure dans la mesure où les efforts budgétaires visant à atteindre les objectifs de l'Union (tels que les contributions au FEIS) sont déjà considérés comme un facteur pertinent et peut donc être invoqué par l'État membre concerné.

d. ☐ En cas de dépassement de la valeur de référence concernant la dette, lorsqu'elle établira le rapport prévu à l'article 126, paragraphe 3, du TFUE, la Commission considérera que la contribution à l'EFSI est un «facteur pertinent» au sens de l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97. Par conséquent, aucune PDE ne sera engagée si le non-respect est dû à la contribution.

La mise en œuvre de cette disposition est d'ores et déjà un échec dans la mesure où les États ont indiqué qu'ils ne verseraient pas de fonds au FEIS, mais accompagneraient l'action de ce dernier par des contributions nationales⁵⁰³. L'explication de cette situation est relativement simple : dans la mesure où les États sont exclus de la gouvernance du FEIS⁵⁰⁴, et ne disposent pas de garantie de retour, ils préfèrent opter pour un mécanisme d'accompagnement national qui leur laisse la maîtrise des fonds versés. La seule promesse que les dotations versées par les États au FEIS ne seront pas intégrées aux déficits, ne

⁵⁰³ Par exemple « La France a annoncé aujourd'hui qu'elle contribuerait à hauteur de 8 milliards d'euros au Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), qui constitue la clé de voûte du plan d'investissement pour l'Europe. Le versement de sa contribution passera par des banques françaises de développement, la Caisse des Dépôts (CDC) et Bpifrance (BPI) ». Communiqué de presse Commission européenne 6 mars 2015.

⁵⁰⁴ Cf. Rapport Commission des affaires européennes de l'Assemblée Nationale Razzy Hammadi et Arnaud Richard n°2702 juillet 2015 L'Europe le chemin impossible de la croissance ?

constitue pas une incitation suffisante, surtout que les pays qui ont recours à leurs banques publiques arrivent au même résultat⁵⁰⁵.

Cette disposition est donc surtout intéressante, au niveau symbolique, dans la mesure où elle concrétise une approche nouvelle de la Commission européenne, déjà apparue avec la « clause investissements »

Synthèse concernant le Fonds européen pour les investissements stratégiques⁵⁰⁶

« La Commission ne tiendra pas compte des contributions des États membres à l'EFSD au moment de définir l'ajustement budgétaire au titre du volet préventif ou correctif du pacte. »

« Si le déficit dépasse la valeur de référence, la Commission n'ouvrira pas de PDE si ce dépassement est dû uniquement à la contribution, s'il est limité et s'il est prévu qu'il reste temporaire. La Commission ne tiendra pas compte des contributions à l'EFSD au moment de déterminer si la dette dépasse le seuil de référence »

P3 la « clause investissements »

Le principe de la « clause investissements », a déjà été incorporé au sein de lignes directrices présentées le 3 juillet 2013 par l'exécutif précédent⁵⁰⁷. Et avait été retenue pour examiner la situation de la Bulgarie en 2013 et 2014 et celles de la Roumanie et de la Slovaquie en 2014.

⁵⁰⁵ Razzy Hammadi, Arnaud Richard, « L'Europe, le chemin impossible de la croissance ? Rapport d'information de la Commission des affaires européennes de l'assemblée Nationale, N°2702, Juillet 2015, p.30

⁵⁰⁶ Commission européenne COM(2015)12 final du 13 janvier 2015) « Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance »

⁵⁰⁷ Lettre du 3 juillet 2013 de l'ancien vice-président de la Commission Olli Rehn aux ministres des finances de l'UE concernant l'application de l'article 5, paragraphe 1, du règlement (CE) n °1466/97.

La « clause investissement » ne concerne pas les États membres visés par une procédure pour déficit excessif, à l'instar de la France, mais ceux qui s'intègrent au volet préventif du pacte. Ces pays peuvent s'écarter de la trajectoire budgétaire ou de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT), défini préalablement, s'ils réalisent des investissements structurels, sans forcément passer par le FEIS. Plusieurs conditions devront néanmoins être retenues :

- ces pays devront être en récession ou disposer d'un produit intérieur brut inférieur d'au moins 1,5 % au potentiel ;
- la dérive des comptes publics induite par ces investissements ne pourra conduire à un déficit supérieur à 3 % du PIB, une marge de sécurité devrait ainsi être préalablement définie. L'écart devrait être comblé dans des délais fixés au sein d'un plan budgétaire à moyen terme, transmis dans le cadre des programmes de stabilité ;
- les investissements concernés correspondent à des dépenses effectives, cofinancées par le FEIS ou par l'Union européenne via la politique de cohésion, les fonds structurels, les réseaux transeuropéens et le mécanisme pour l'interconnexion en Europe ou l'Initiative pour l'emploi des jeunes, et qui ont des effets budgétaires directs, positifs et vérifiables à long terme,
- les dépenses cofinancées ne devraient pas remplacer les investissements financés au niveau national, pour que le total des investissements publics ne diminue pas;
- l'État membre doit corriger tout écart temporaire et l'objectif de moyen terme doit être atteint durant la période de quatre ans couverte par son programme de stabilité ou de convergence.

Contrairement aux orientations données précédemment, cela signifie que la Commission appliquera la « clause d'investissement », quelle que soit la situation économique de la zone euro ou de l'Union européenne dans son ensemble, en tenant compte uniquement des conditions conjoncturelles auxquelles est confronté chaque État membre. Permettre aux États membres de bénéficier de cette clause, lorsque leur propre croissance est négative ou nettement inférieure à son potentiel, conduira à une application de la clause plus large que dans le passé, en tenant mieux compte des conditions propres à chaque

pays.

Cette inflexion est d'ores et déjà sensible, la Commission européenne estimait en 2013 que l'endettement devait, dans le même temps, être réduit de 5 % par an. L'Italie avait, en 2013 et 2014, formulé deux demandes pour que soit prise en compte cette « clause investissement ». Elles avaient été repoussées pour ce motif. Cette condition disparaît dans la communication du 13 janvier 2015. ***L'assouplissement de la position de la Commission européenne est avéré sur ce point.***

Dans sa communication, la Commission européenne estime également que ***"certains investissements jugés équivalents à des réformes structurelles majeures" peuvent bénéficier de l'application de la "clause de flexibilité"*** prévue à l'article 5, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1466/97), permettant ainsi un écart temporaire par rapport à l'OMT de l'État membre concerné ou à la trajectoire d'ajustement qui doit y conduire. La Communication fixe les conditions dans lesquelles cet écart peut relever de l'article 5, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1466/97, en respectant largement la lettre et l'esprit de cette disposition.

La question de savoir si les investissements publics peuvent être assimilés à des réformes structurelles majeures, puis se voir appliquer la clause de flexibilité, constitue un point majeur pour la Commission européenne qui veut lutter contre la baisse des investissements publics constatée depuis 2008⁵⁰⁸. La Communication prévoit que les dépenses nationales consacrées à des projets cofinancés par l'UE au titre de la politique structurelle et de cohésion, des réseaux transeuropéens et du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (RTE/MIE), et au cofinancement national de projets d'investissement dans le cadre du FEIS, peuvent bénéficier de la clause de flexibilité.

Sur le plan juridique il est possible d'émettre quelques réserves

⁵⁰⁸ Rapport de la Commission des affaires européennes de l'Assemblée Nationale 3 avril 2015 n°2702
Razzy Hammadi et Arnaud Richard

sur cette position :

- Dans le règlement (CE) n° 1466/97, les termes "réformes structurelles majeures" et "investissements publics" sont utilisés comme deux notions différentes dans deux contextes différents⁵⁰⁹, sans pour autant que ne figure une exclusion des dépenses d'investissements publics des réformes structurelles.

- Il nous semble que pour que l'intégration des investissements publics aux réformes structurelles soit démontrée ces derniers doivent jouer un rôle essentiel à la réalisation et à la mise en œuvre desdites réformes;

- Le point précédent nous amène à nous poser la question de savoir s'il est possible d'établir ex ante, en droit, sur la base de simples présomptions, comme le fait la Communication, que toutes les dépenses consacrées par les États membres au cofinancement de ces projets équivalent à des réformes structurelles et justifient dès lors l'application de l'article 5, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1466/97.

P4 Les assouplissements liés à la conjoncture économique

La persistance depuis 2008 d'une crise économique a conduit la Commission européenne à se doter d'une marge d'interprétation plus importante et surtout variable, selon les États, au risque d'être accusée de ne pas respecter le principe d'égalité entre eux (cf. paragraphe suivant).

Depuis 2011, le pacte permet, en cas de grave récession économique dans la zone euro ou dans l'ensemble de l'Union, d'adapter le rythme de l'assainissement budgétaire pour tous les États membres, tant que cela ne compromet pas la viabilité budgétaire à moyen terme.

Cette disposition n'a encore jamais été appliquée de jure, mais elle le fut de facto, en 2008, lorsque les trajectoires d'ajustement ont été revues pour quasiment tous les États membres. L'activation de cette disposition n'entraînerait pas la suspension de l'assainissement

⁵⁰⁹Article 2 *bis* et article 5, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1466/97

budgétaire, mais la révision, sur une base nationale, de la trajectoire d'ajustement, tant en termes d'efforts d'ajustement, que de délais, pour atteindre les valeurs cibles, afin de prendre en compte des circonstances exceptionnelles⁵¹⁰.

Afin de déterminer pour chaque État membre la trajectoire d'ajustement appropriée vers son objectif à moyen terme, le pacte exige de prendre dûment en compte la situation économique, ainsi que la viabilité des finances publiques⁵¹¹. En principe, les États membres n'ayant pas encore atteint leur OMT sont tenus d'opérer une amélioration annuelle du solde budgétaire structurel de 0,5 % du PIB. Il est également précisé que la Commission doit déterminer si un effort d'ajustement accru est consenti en période de conjoncture économique favorable, l'effort pouvant être plus limité lorsque la conjoncture est plus difficile.

La Commission opère effectivement, dans sa communication, une distinction entre l'effort budgétaire accru devant être accompli en période de conjoncture favorable et l'effort moins important requis lorsque les conditions économiques sont difficiles. Cette distinction

⁵¹⁰ Dans sa Communication la Commission européenne rappelle néanmoins que « Le recours à cette disposition doit rester limité à des situations exceptionnelles et clairement circonscrites, afin de réduire au minimum le risque d'aléa moral. »

⁵¹¹ L'article 5 du règlement (CE) n 1466/97 précise la manière dont les États membres devraient progresser vers une position budgétaire saine. Il dispose notamment que « [...] Lorsqu'ils évaluent la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, le Conseil et la Commission examinent si l'État membre concerné procède à une amélioration annuelle appropriée de son solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, de 0,5 % du PIB, à titre de référence, requise pour atteindre son objectif budgétaire à moyen terme. Pour les États membres confrontés à un niveau d'endettement dépassant 60 % du PIB ou qui sont exposés à des risques importants liés à la soutenabilité globale de leur dette, le Conseil et la Commission examinent si l'amélioration annuelle du solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, est supérieure à 0,5 % du PIB. Le Conseil et la Commission examinent également si un effort d'ajustement plus important est consenti en période de conjoncture économique favorable, alors que l'effort peut être plus limité en période de conjoncture économique défavorable. Il est tenu compte, en particulier, des recettes ou des manques à gagner exceptionnels.[...] »

devrait permettre de mieux tenir compte des conditions conjoncturelles. Elle devrait également permettre de lisser dans le temps l'effort budgétaire requis et d'éviter des interruptions injustifiées, liées aux changements de circonstances économiques.

Les règles prévoient la possibilité de tenir compte d'une détérioration inattendue de la situation économique. En particulier, le pacte permet d'en tenir compte, dans le cadre de son volet correctif pour un État membre⁵¹². De ce fait, si un pays a engagé une action suivie d'effets, en réalisant l'effort budgétaire structurel recommandé par le Conseil, il peut se voir accorder un délai supplémentaire pour corriger son déficit nominal excessif, sans pour autant encourir de sanctions financières.

La Commission européenne a mis au point une approche systématique, approuvée par le Conseil⁵¹³, pour évaluer la mise en œuvre de l'effort budgétaire structurel requis, qui permet de distinguer les évolutions budgétaires qui peuvent être considérées comme relevant du contrôle du gouvernement, de celles imputables à un ralentissement imprévu de l'activité économique.

Dans sa communication, la Commission européenne définit des règles d'ajustement budgétaire des États selon les critères exposés ci-

⁵¹² L'article 3 du règlement (CE) n° 1467/97 dispose notamment que «si l'État membre concerné a engagé une action suivie d'effets conformément à la recommandation en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et si des événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences défavorables majeures pour les finances publiques se produisent après l'adoption de ces recommandations, le Conseil peut décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une recommandation révisée au titre de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cette recommandation révisée, qui tient compte des facteurs pertinents visés à l'article 2, paragraphe 3, du présent règlement, peut notamment prolonger, en principe d'un an, le délai prévu pour la correction du déficit excessif. [...]».

⁵¹³ Voir les conclusions du Conseil ECOFIN du 20 juin 2014:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/143293.pdf.

après :

« La matrice permet aux États membres d'adapter leurs ajustements budgétaires pendant le cycle économique, tout en tenant compte de leurs besoins d'assainissement.

« Plus l'écart de production positif (négatif) est grand, plus l'effort d'ajustement nécessaire est important...

« L'effort requis est également plus important pour les États membres dont la position budgétaire globale est défavorable ...

*« Tous les États membres sont censés épargner en période de conjoncture favorable, de façon à disposer d'une marge de manœuvre qui permette aux «stabilisateurs automatiques»... de fonctionner pendant les périodes de ralentissement. En période de conjoncture favorable...la matrice prévoit un ajustement budgétaire plus important pour les États membres qui connaissent une période de conjoncture favorable (définie par un écart de production de $\geq 1,5$ %). Cet aspect est particulièrement important pour les États membres dont la viabilité budgétaire présente des risques ou dont **le taux d'endettement dépasse les 60 %**. **Ces pays seraient ainsi tenus de consentir un ajustement budgétaire structurel de $\geq 0,75$ % du PIB ou de ≥ 1 % du PIB, selon que leur situation économique favorable continue de s'améliorer ou non.***

« En période de conjoncture normale (écart de production compris entre -1,5 % et +1,5 %), tous les États membres ayant un taux d'endettement inférieur à 60 % seraient tenus d'opérer un effort de 0,5 % du PIB, tandis que ceux ayant un taux supérieur à 60 % du PIB devraient consentir un effort de plus de 0,5 % du PIB.

« En période de conjoncture défavorable (écart de production compris entre -3% et -1,5%), l'ajustement demandé serait moindre. Tous les États membres de l'UE ayant un taux d'endettement inférieur à 60 % du PIB seraient tenus de fournir un effort budgétaire de 0,25 % du PIB si leur croissance économique est supérieure au potentiel, et un ajustement budgétaire nul serait temporairement autorisé si elle est inférieure.

« En période de conjoncture très défavorable (écart de production compris entre -4 % et -3 %), un ajustement budgétaire nul serait autorisé temporairement pour les États membres ayant un taux d'endettement inférieur à 60 % du PIB, tandis qu'un ajustement annuel de 0,25 % du PIB serait demandé aux États membres ayant un taux d'endettement

supérieur à 60 %.

« En période de conjoncture exceptionnellement défavorable (écart de production inférieur à -4 % ou contraction du PIB réel), tous les États membres, indépendamment de leur niveau d'endettement, seraient temporairement exemptés de tout effort budgétaire. »

Le détail des règles exposées ci-dessus nous conduit à une certaine perplexité, dans la mesure où nous pouvons considérer que la Commission européenne fixe souverainement des règles qui peuvent avoir de lourdes conséquences sur les décisions nationales en matière de budget. Le dernier paragraphe prévoit, par exemple une dispense des États de tout effort budgétaire en cas de récession supérieure à 4%, sans que l'on puisse déterminer les raisons qui ont fait retenir ce chiffre car une récession de 2% suffit largement à faire « exploser » les déficits⁵¹⁴.

Nous pouvons également retenir les données de ce texte comme une illustration du déficit démocratique de l'Union européenne car, il nous semble évident que de telles dispositions auraient dû être débattues dans le cadre du forum prévu à l'article 13 du TSCG, avec le parlement européen et les parlements nationaux.

Il nous semble qu'en s'affranchissant, dans sa communication du 13 janvier 2015, de la consultation des parlements et du code de bonne conduite, la Commission européenne, profitant du fait que les nouvelles règles de majorité rendent difficile une opposition du Conseil à ses propositions, est en train de développer un pouvoir autonome de contrôle des budgets nationaux, encadré par des textes certes mais aussi des marges d'interprétation considérables laissés à la Commission européenne, qui va très vite se heurter à l'exclusion des

⁵¹⁴ L'explication donnée dans sa communication par la Commission européenne est la suivante : « Les seuils d'écart de production de -3 % et -4 % sont fondés sur des données antérieures: depuis les années 1980, les écarts de production dans les États membres de l'Union n'ont été inférieurs à -4 % qu'une seule fois en vingt ans et n'ont atteint -3 % qu'une année sur dix, ce qui montre que ces deux valeurs correspondent véritablement à des périodes de conjoncture très défavorables et exceptionnellement défavorables. »

parlements nationaux du processus et au manque de légitimité démocratique qui en résulte, rendant quelque peu illusoire la mise en œuvre des réformes proposées.

Cette lecture explique sans doute certaines propositions de la Commission européenne, formulées dans le cadre du rapport des cinq présidents 'cf. Chapitre V), en particulier la mise en place d'autorités indépendantes nationales chargées d'apprécier les réformes structurelles et sur lesquelles prendrait appui la Commission européenne.

P5 L'égalité de traitement entre Etats

Dans la Communication précitée⁵¹⁵ la commission européenne éprouve le besoin de rappeler que « Le principe de l'égalité de traitement entre tous les États membres doit être un élément central de l'application du pacte, système fondé sur des règles qui définissent « un cadre partagé et respecté par tous ».

Toutefois, l'égalité de traitement n'implique pas une formule unique pour tous, et doit s'accompagner d'une évaluation économique nécessaire pour chaque situation. Le pacte prévoit donc de la souplesse dans les modalités d'application des règles, au fil du temps et selon les pays. C'est pour cette raison également qu'il laisse à la Commission et au Conseil une marge de manœuvre dans le cadre des règles convenues pour évaluer la viabilité des finances publiques à la lumière des circonstances spécifiques à chaque pays, afin de recommander les mesures les plus appropriées en fonction des informations disponibles et de l'évolution récente. »

Ce point est essentiel, car l'argumentation de la Commission européenne constitue une réponse aux pays qui estiment qu'il existe une inégalité de traitement entre les Etats. Elle rappelle que sous couvert

⁵¹⁵ Commission européenne COM(2015)12 final du 13 janvier 2015) « Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance » p 5

« d'évaluation économique », elle dispose d'une « marge de manœuvre » pour « évaluer la viabilité des finances publiques ». Cette marge de manœuvre s'oppose à la lecture très juridique faite du pacte en 2003, (lorsqu'il a été question de sanctionner la France et l'Allemagne), promue à l'époque par des pays comme l'Espagne. Comme en matière de concurrence, avec ses lignes directrices, la Commission européenne encadre son propre pouvoir discrétionnaire, pour justifier qu'elle exerce bien un exact équilibre entre les Etats.

L'évolution constatée nous amène à nous poser une question : les réformes institutionnelles ont conduit à un accroissement des prérogatives de la Commission européenne car, même si le Conseil a la faculté d'adopter, de ne pas adopter ou de modifier les recommandations et les propositions présentées par la Commission dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, il est probable que ces dernières refléteront l'interprétation de la flexibilité donnée par la Commission européenne dans sa communication. Or, le paradoxe de la crise économique de 2008 est que le poids croissant du conseil et l'action déterminante de la France, de l'Allemagne et du Royaume Uni⁵¹⁶, s'est traduit par l'octroi à la Commission européenne de nouvelles prérogatives qui ont affaibli en droit le Conseil au profit de la Commission européenne⁵¹⁷, dans la mesure où le Conseil est censé, en principe, suivre les recommandations et propositions de la Commission ou expliquer publiquement sa position.

Dans les faits, nombre d'Etats ont le sentiment qu'un directoire de fait de la zone euro s'est forgé, qui serait composé de la France, de l'Allemagne, de la BCE et de la Commission européenne. Il est difficile d'établir l'existence de cela, car l'intensité de la consultation varie en fonction des circonstances mais la crise grecque de 2015 illustre ce fait. Par exemple le lundi 1^{er} juin 2015 a été organisé un sommet sur la Grèce réunissant les seuls Angela Merkel, François Hollande, Jean-

⁵¹⁶ Au début de la crise

⁵¹⁷ C'est notamment le cas de la règle "appliquer ou expliquer" (énoncée à l'article 2 *bis ter*, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 et à l'article 2 *bis*, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1467/97)⁷ et, plus encore, de la majorité qualifiée inversée pour l'adoption des décisions dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs, prévue à l'article 7 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

Claude Juncker, Mario Draghi et Christine Lagarde, mais précédé le dimanche par un échange téléphonique du Premier ministre grec avec le Président français et la chancelière allemande⁵¹⁸.

Il convient sans doute de ne pas sur interpréter ce fait, nous pourrions multiplier les exemples, mais *il nous semble incontestable que la conception européenne de la surveillance budgétaire prévue par les traités a éclaté sous le double fait d'une conception trop rigide de la surveillance budgétaire et d'une réalité institutionnelle qui n'est plus en phase avec les traités européens.*

⁵¹⁸ Le Monde.fr | 02.06.2015 à 01h42 • Mis à jour le 02.06.2015 à 10h35, Par Frédéric Lemaître (Berlin, correspondant)

Chapitre III

La conception européenne de la surveillance budgétaire n'est plus en phase avec la réalité

Le TSCG insiste sur la nécessité que les pays signataires coordonnent leur politique budgétaire (articles 9 et 10). Cette affirmation ne soulève pas de difficultés particulières, tant que les acteurs en restent aux positions de principe. L'ambiguïté essentielle du TSCG n'est toujours pas levée, s'il réaffirme la pleine compétence des parlements nationaux en matière budgétaire, il prévoit un mécanisme de coordination non contraignant, tout en encadrant l'élaboration des lois de finances, donc le libre arbitre des parlements nationaux, pourtant réaffirmé par le TSCG,

La conception dominante des institutions européennes nous semble reflétée par la déclaration de Mario Draghi devant la Commission des affaires économiques du Parlement européen le 23 février 2015. Selon M. Draghi, « deux réponses complémentaires sont nécessaires pour faire face à la crise économique. Tout d'abord, les économies de la zone euro doivent être plus résistantes grâce à des finances publiques solides et des réformes décisives de leurs structures économiques...Appliquer pleinement le cadre consolidé de gouvernance économique soutiendra cet objectif... ***Deuxièmement, nous devons passer d'un système de règles pour l'élaboration des politiques économiques nationales à un système de partage de la souveraineté au sein d'institutions communes***, dans le but de renforcer notre gouvernance de la politique économique. Une règle commune ne peut être solide que si l'institution commune qui peut l'appliquer l'est également⁵¹⁹. »

Or, Le pacte de stabilité et de croissance, devenu le « pacte budgétaire », se limite à encadrer les dérives des déficits et des dettes publics, mais n'empêche pas les 25 états, signataires du TSCG, de

⁵¹⁹ Communiqué de presse du même jour sur le site du Parlement européen

rester pleinement souverains pour déterminer le niveau et la répartition de leurs dépenses publiques.

Un partage de la souveraineté budgétaire au sein d'institutions communes impliquerait à l'évidence une révision des traités et, par conséquence que les ambiguïtés dont souffre le contrôle sur les budgets nationaux soient levées, au premier rang de celles-ci la question de la mise en place d'institutions propres à la zone euro.

Section I Encadrement ou partage de la souveraineté budgétaire ?

En l'état actuel du droit, l'Union européenne ne partage pas véritablement la souveraineté budgétaire avec les Etats. Elle peut menacer ces deniers de sanctions, si leur budget ne rentre pas dans le cadre prévu par les traités, mais ne dispose pas d'un droit de réformation des lois de finances.

S'il est vrai que le «two-pack», entré en vigueur le 30 mai 2013, a ouvert un nouveau cycle de surveillance, dans le cadre duquel les États membres de la zone euro (sauf ceux qui font l'objet d'un programme d'ajustement macroéconomique) soumettent leur projet de plan budgétaire au mois d'octobre à l'avis de la Commission, cette dernière ne peut que suggérer des modifications et, dans certains cas sous-entendre qu'elle pourrait prendre des sanctions⁵²⁰, si l'Etat persistait.

Mais, cet exercice n'est pas toujours évident pour la Commission européenne qui, partagée de courants contradictoires a par exemple différé son jugement sur les budgets de la France et de l'Italie,

⁵²⁰ Lorsqu'un pays ne pourra respecter ces engagements budgétaires, il fera l'objet d'un « programme de partenariat budgétaire et économique comportant une description détaillée des réformes structurelles à établir et à mettre en œuvre pour assurer une correction effective et durable de son déficit excessif » (Article 5 du TSCG). La cour de Justice européenne peut être saisie par un des pays signataires si les réformes proposées ne sont pas effectives : La cour de justice peut alors infliger une « amende » dont le montant maximum est de 1 % du PIB du pays en défaut.

en reportant son verdict d'octobre 2014 à février 2015. Appliquer strictement les textes et demander un effort de rigueur budgétaire accrue à la France et à l'Italie aurait eu un effet macroéconomique récessif sur l'ensemble de l'UE, en outre il était difficile à la Commission sortante et à la nouvelle d'engager un bras de fer avec deux des trois principaux états de la zone euro.

Le niveau de dépenses publiques très contrasté en Europe rend d'ailleurs impossible toute autre approche de court ou de moyen terme. En 2011, les dépenses publiques représentaient 38% du PIB en Estonie et en Slovaquie, 46% en Allemagne et 56% en France⁵²¹. Il en est de même pour les dépenses sociales, qui vont de 12% du PIB à Chypre à 18% au Luxembourg et atteint 24% du PIB en Finlande et en France.

Devant cette hétérogénéité de situations, il existe incontestablement une tentation pour les institutions européennes de faire se rapprocher des économies aussi divergentes sous couvert de réformes structurelles mais des évolutions de cet ordre ne peuvent s'établir que sur une longue période.

Un an avant le lancement de l'euro, Charles Goodhart ⁵²² rappelait dans un article, sur la spécificité de l'Union économique et monétaire (UEM), qu'au regard de la théorie et de l'histoire la monnaie est quasi-systématiquement indissociable de l'expression d'une souveraineté politique et budgétaire, pour souligner que dans le cadre de l'UEM, ce lien est brisé puisque l'euro et la politique monétaire sont contrôlés par une institution supranationale, la BCE, sans pour autant qu'émerge l'expression d'une souveraineté européenne, les décisions de politique budgétaire restant notamment décentralisées et encadrées par la Pacte de stabilité et de croissance. Cette situation était à ses yeux génératrice de tensions futures.

« La crise actuelle de la zone euro montre que cette mise en

⁵²¹ Source Eurostat

⁵²² « The two concepts of money: implications for the analysis of optimal currency areas », *Journal of European Political Economy* vol.14 (1998) pages 407-432.

garde était fondée. Elle permet surtout d'apporter un autre éclairage, politique celui-là, à la crise. La question de la soutenabilité de la dette et du respect des règles masque en effet le problème fondamental – le pêché originel – de l'euro : la monnaie unique est condamnée si elle ne procède pas d'une souveraineté politique et budgétaire. S'il existe des exceptions, elles sont le fait de micro-Etats qui ont abandonné leur souveraineté monétaire à des voisins bien plus puissants économiquement et politiquement. La zone euro n'est pas le Vatican.⁵²³ » Aujourd'hui, l'intégration économique se trouve à un stade bien plus avancé que l'intégration politique provoquant un asynchrone de plus en plus visible entre l'intégration économique et politique, c'est à dire un déséquilibre de plus en plus prononcé « entre une intégration horizontale assez forte, opérée par le biais des marchés et une intégration verticale assez faible des gouvernements nationaux ».

En outre, en allant de la sphère économique vers la sphère politique, le processus de construction européenne devient de plus en plus complexe⁵²⁴, dans la mesure où la décision politique est également la traduction d'un état de la société. La diversité de maturité économique et de niveau de vie des populations européennes rend très complexe un pilotage européen depuis Bruxelles, qui aura toujours la tentation de passer outre aux aspirations des peuples, si ces dernières lui apparaissent contraires à l'intérêt général européen.

Aussi n'est-il pas souhaitable à nos yeux, dans l'intérêt même de la construction européenne que l'Union revendique, ou par l'interprétation du droit dérivé, institue un droit de réformation des budgets nationaux, qui n'existe dans aucun Etat fédéral, comme le demande certains responsables allemands, car, cela exposerait les institutions de l'Union européenne à refuser des politiques souhaitées par les parlements démocratiquement élus, et à endosser l'impopularité

⁵²³ Christophe Blot, 13 avril 2012, le nouveau traité européen, l'Euro et la souveraineté, Blog de l'OFCE

⁵²⁴ Éva Dékány-Szénási, Université de Szeged, Hongrie « La question de la souveraineté et la construction européenne », *Le Portique* 5-2007 | Recherches, mis en ligne le 07 décembre 2007, consulté le 01 mars 2015. URL : <http://leportique.revues.org/1385>

qui en résulterait. L'union européenne est un bouc émissaire facile, nous pensons qu'un partage explicite de la souveraineté budgétaire avec les Etats ne ferait qu'aggraver ce phénomène et pourrait déresponsabiliser des responsables politiques, dans certains pays, qui feraient endosser à l'Union le poids politique des exigences de la rigueur budgétaire.

Pour autant, le partage de souveraineté entre les Etats et l'Union européenne appartient à l'ADN communautaire.

La participation française à l'Union et aux Communautés européennes a eu pour conséquence le transfert à l'échelon communautaire de certaines compétences nationales, mais elles ont été ponctuellement autorisées par le Constituant qui, a plusieurs reprises, a modifié la loi fondamentale :

- le 25 juin 1992, pour permettre la ratification du traité de Maastricht du 7 février 1992 ;

- le 25 novembre 1993, pour permettre la conclusion avec d'autres États membres de l'Union européenne des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile ;

- le 25 janvier 1999, pour permettre la ratification du traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 ;

- le 23 mars 1999, pour permettre la participation française au mécanisme du mandat d'arrêt européen ;

- le 1^{er} mars 2005, pour permettre la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe du 29 octobre 2004 ;

- le 4 février 2008, pour permettre la ratification du traité de Lisbonne du 13 décembre 2007.

Néanmoins le droit dérivé conduit également à des abandons de compétences⁵²⁵, y compris en matière de surveillance budgétaire,

⁵²⁵ Décision n° 2012-653 DC du 09 août 2012 du Conseil Constitutionnel : « 15. Considérant que la France est d'ores et déjà tenue de respecter les exigences résultant de l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatif à la lutte contre les déficits excessifs des États, ainsi que du protocole n° 12, annexé aux traités sur l'Union européenne, sur la procédure concernant les déficits excessifs ; que ces exigences incluent une valeur de référence fixée à 3% pour le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut aux prix du marché ; □□16. Considérant que le règlement du 7 juillet 1997

comme l'a rappelé le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 9 août 2012

La question essentielle à nos yeux n'est donc pas celle d'un partage ou d'un abandon de souveraineté mais du caractère implicite ou explicite de ce dernier. Cette approche est fondamentale car dans un pays démocratique l'électeur doit pouvoir identifier les responsabilités respectives des uns et des autres, pour pouvoir valablement s'exprimer. Dans cette perspective il nous semble dangereux de suivre la voie préconisée par le rapport des cinq présidents et d'éclater, davantage qu'elle ne l'est, la responsabilité budgétaire.

P1 Une intervention de l'Union européenne dans les budgets nationaux contrastée selon les Etats

Il existe trois catégories d'Etats aujourd'hui ceux qui sont placés sous tutelle, ceux qui sont sous surveillance, et, dernier cas les Etats qui respectent leurs engagements d'équilibre budgétaire, dans ce dernier cas l'Union ne peut intervenir qu'en considération de déséquilibres macro-économiques.

A Le sort des Etats relevant des programmes d'assistance implique un partage de la souveraineté budgétaire, voire une mise sous tutelle

susvisé modifié par les règlements du 27 juin 2005 et du 16 novembre 2011 susvisés fixe à 1% du produit intérieur brut l'objectif de moyen terme de solde structurel ; que les stipulations du paragraphe 1 de l'article 3 du traité reprennent les dispositions prévues par ces règlements et abaissent, en outre, de 1 % à 0,5 % du produit intérieur brut cet objectif de moyen terme ; qu'ainsi, ces stipulations reprennent en les renforçant les dispositions mettant en œuvre l'engagement des États membres de l'Union européenne de coordonner leurs politiques économiques en application des articles 120 à 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; qu'elles ne procèdent pas à des transferts de compétences en matière de politique économique ou budgétaire et n'autorisent pas de tels transferts ; que, pas plus que les engagements antérieurs de discipline budgétaire, celui de respecter ces nouvelles règles ne porte atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale » ;

La crise économique et financière a fortement touché, au sein de l'Union européenne, quatre Etats membres, la Grèce, l'Irlande, le Portugal et Chypre qui ont été contraints de demander une aide financière, faute d'accès aux marchés ils relèvent, ou ont relevé, des programmes d'assistance (MES, BCE et FMI), et de facto devaient aliéner leur souveraineté, à des degrés allant jusqu'à une mise sous tutelle, au sens du droit civil.

En outre, l'exemple de la Grèce montre qu'ils ne peuvent pas sortir du programme d'assistance, selon un calendrier qui leur serait propre⁵²⁶ et, à notre connaissance, pour la première fois nous avons vu des responsables européens prendre très explicitement parti dans des élections nationales⁵²⁷.

Un organe informel la « Troïka », devenu depuis janvier 2015 « les institutions », rassemble les experts du FMI, de la BCE et de la Commission européenne et exerce ce rôle de Tuteur, en élaborant un programme de réformes structurelles qui est ensuite transmis à leurs mandants qui, en règle générale, subordonnent l'octroi des concours financiers à l'adoption de ce programme, dont parfois les pays concernés rejettent les propositions, par exemple à Chypre la réforme des saisies immobilières. Le « pouvoir » de la Troïka ne résulte donc d'aucun texte mais du fait que ses mandants suivent les avis exprimés par les experts. Nous pourrions à son propos parler de synarchie, au sens que lui donne Saint-Yves d'Alveydre dans ses ouvrages,⁵²⁸ Dans cette acception plus que de gouvernement des experts il convient de parler d'une autorité politique ne pouvant pas aller à l'encontre des « sachants. »

⁵²⁶P 144

⁵²⁷ Le commissaire européen aux Affaires économiques Pierre Moscovici a, souligné que ce qui importait c'était « d'en terminer avec le second programme d'assistance rapidement et dans de bonnes conditions, » ajoutant que Bruxelles préférerait traiter avec ceux qui s'engagent à préserver « l'intégrité de la zone euro et les réformes. »

⁵²⁸ *La France vraie* (1887), ce terme pouvait revêtir pour l'extrême droite des années trente une connotation « complotiste », bien entendu en aucun cas nous ne l'employons dans cette acception.

Ce problème a d'ailleurs été admis par Jean Claude Juncker lors de son discours programme du 15 juillet 2014, devant le Parlement européen il indiquait que : «` à moyen terme, je pense que nous avons intérêt à rééquilibrer la manière dont nous accordons notre soutien conditionnel ... aux pays de la zone euro en difficultés. **À l'avenir, nous devrions être en mesure de remplacer la «troïka» par une structure plus légitimement démocratique et plus comptable de ses actes**, basée autour des institutions européennes, avec un contrôle parlementaire renforcé, tant au niveau européen que national. Je propose aussi, à l'avenir, que tout nouveau programme de soutien et de réforme ne soit pas uniquement soumis à une évaluation des incidences sociales. Il convient de débattre publiquement des conséquences sociales des réformes structurelles et de faire de la lutte contre la pauvreté une priorité. Je suis un tenant convaincu de l'économie sociale de marché...»

Le constat d'une mise en tutelle d'un pays par les experts est donc assez unanimement partagé⁵²⁹et est illustré par la situation grecque.

a. En Grèce, la troïka a débuté son intervention en février 2010, alors qu'un nouveau gouvernement socialiste venait d'être élu. Ce dernier découvrit en effet un déficit de 12,7% du PIB, soit un chiffre deux fois supérieur à celui annoncé par le gouvernement sortant. Un premier plan de sauvetage de 110 milliards d'euros est alors proposé. Un second prêt de 130 milliards d'euros suivra en 2013 après le vote de plusieurs programmes nationaux d'austérité. Au total, l'aide fournie par les institutions internationales à la Grèce est de l'ordre de 380 milliards d'euros, "à la fois sous forme de prêts, de sommes injectées directement et d'un effacement de dettes". La contrepartie à ce soutien financier fut importante pour le peuple grec, victime de la rigueur budgétaire et ce sans que les performances économiques du pays ne s'améliorent significativement. Début 2015, la dette publique grecque s'élève en effet à environ 175% du PIB. Elu à la tête de la Grèce en janvier 2015, Alexis Tsipras, leader de la Syriza, parti de gauche radicale, a promis de mettre un terme à son action dans le pays et en a fait une condition *sine qua non* d'un nouvel accord avec la Commission européenne et les

⁵²⁹ Cf. page ?

autres Etats membres. De fait, en Grèce, « Troïka » est devenu un mot tabou, symbole de l'humiliation infligée au peuple⁵³⁰.

L'action de la Troïka, forte d'une soixantaine d'expert suscite quelques interrogations dans la mesure où son bilan apparaît fort mince, comme le note le Sénateur Soutour⁵³¹ :

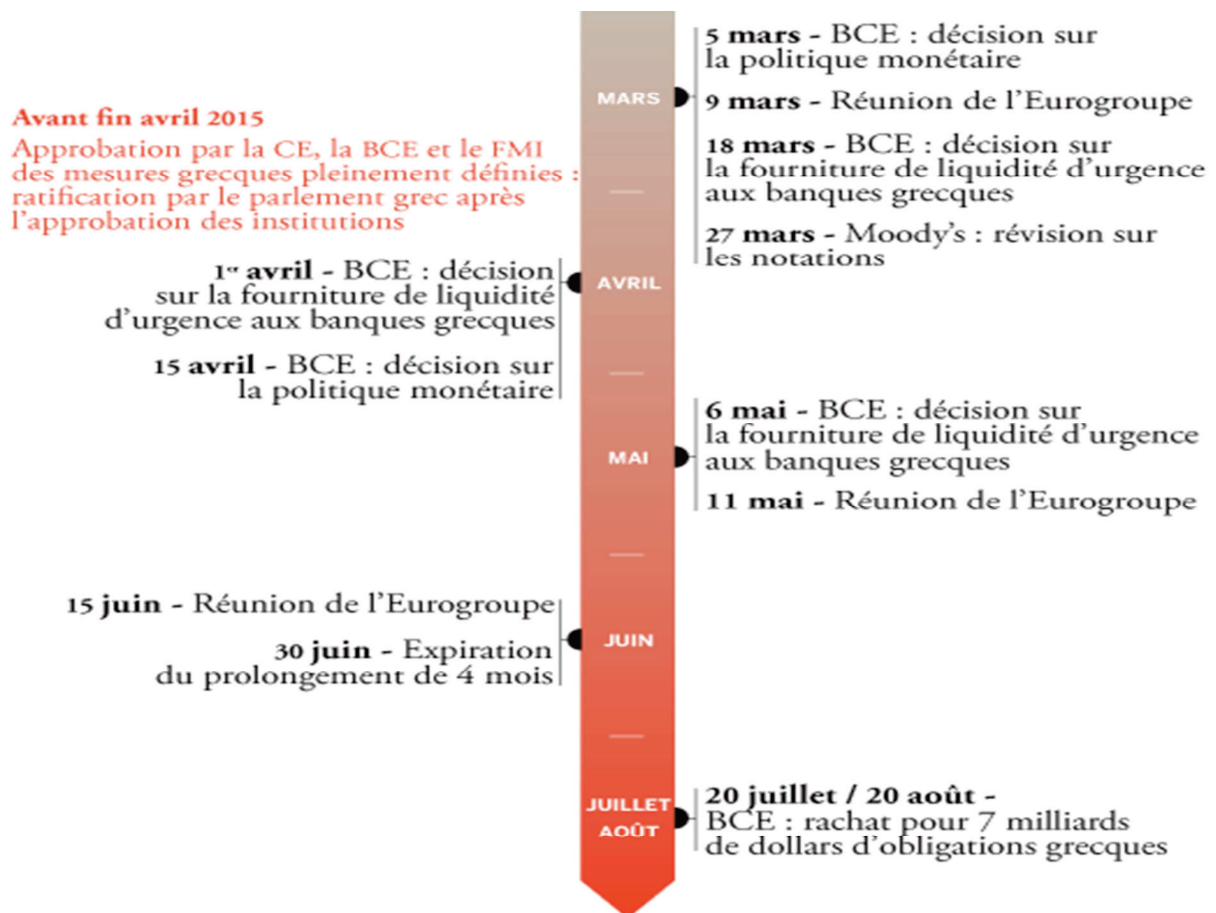
« L'une des clés de la victoire de *Syriza* tient à la brutalité de certaines mesures adoptées par le gouvernement précédent en vue de répondre aux demandes des bailleurs de fonds. Celles-ci, parfois liées à une vision technocratique voire idéologique de la situation, ont été insuffisamment expliquées ou précisées. Il en va ainsi de l'augmentation de la taxation sur les médicaments qui est venue répondre à une demande des bailleurs de fonds visant le trafic de ces produits, qu'ils jugeaient facilité par leur faible coût. Le renforcement des moyens de la lutte contre ce type de trafic attendu par la troïka s'est ainsi traduit par une augmentation du coût pour les consommateurs. Il en va de même pour l'énergie, alors que la troïka dénonçait un trafic de fuel généralisé dans le pays. La demande de suppressions de postes dans la fonction publique, formulée en 2013 par la troïka, a également été analysée diversement par le gouvernement Samaras. Là où les bailleurs de fonds contestaient l'absence de licenciements disciplinaires effectifs ou la rémunération d'agents temporaires ayant cessé leur mission mais contestant leur non-prolongement, le gouvernement a préféré limoger le personnel de ménage des ministères - réembauché par le gouvernement *Syriza* à son arrivée -, les gardiens des écoles et les policiers municipaux. La fermeture de la chaîne de télévision publique ERT en 2013 relève également de cette même incompréhension. »

« Une telle traduction gouvernementale des demandes internationales a incontestablement contribué à la victoire en janvier dernier d'une formation souhaitant remettre en cause les mémorandums d'accord. Il appartenait aux bailleurs de fonds de tenir compte de cette lassitude et de présenter les réformes attendues avec pédagogie »

⁵³⁰ Evangelos Venizelos, vice-Premier ministre et chef de la diplomatie grecque de juin 2013 à janvier 2015, a déclaré en janvier 2014. : "Il n'est pas possible d'avoir la réduction des déficits comme seul horizon. Se substituer à la classe politique et aux partenaires sociaux n'est pas à la portée des fonctionnaires, fussent-ils internationaux. C'est un problème de légitimité".

⁵³¹ Sénat Rapport d'information No 557 de M. Simon SUTOUR, fait au nom de la commission des affaires européennes sur la situation de la Grèce au sein de la zone euro, 26 juin 2015, p.24

Le graphique ci-dessous récapitule les échéances qui attendent la Grèce en 2015 et auxquelles elle aura beaucoup de mal à répondre



Nous sommes également perplexes devant le refus des autorités européennes de voir la Grèce consulter sa population par voie de référendum pour accepter ou refuser un « Xème » plan de rigueur. En effet Jeroen Dijsselbloem, président de l'Eurogroupe, a déclaré que l'annonce par le premier ministre grec Alexis Tsipras d'un prochain référendum sur les demandes des créanciers est "une triste décision pour la Grèce et "ferme la porte à la poursuite des discussions... Je suis très négativement surpris... Nous allons écouter le ministre grec, et nous discuterons des conséquences"⁵³².

⁵³² lefigaro.fr avec agences mis à jour le 27/06/2015 à 14:04 Publié le 27/06/2015 à 14:01

Ce refus, assumé publiquement, qui avait déjà entraîné en 2011 la chute du gouvernement Papandreou⁵³³, illustre une conception européenne de la surveillance budgétaire axée sur la notion d'intérêt général communautaire, qui interdit toute remise en cause par un Etat du cadre qui lui est imposé. Cette situation illustre le fait que les Etats sous assistance financière perdent ipso facto leur autonomie de décision.

- b. L'Irlande**, fortement touchée par l'éclatement de la bulle immobilière et la crise des *subprimes*, a du faire appel, en 2010, à l'aide internationale, car le renflouement des banques a eu pour conséquence de porter le déficit public irlandais à 32% du PIB en septembre 2010, rendant ainsi nécessaire la mise en œuvre d'un plan d'aide d'un montant d'environ 85 milliards d'euros sur 10 ans (dont 35 milliards d'euros pour les banques).

En décembre 2013, le pays a été en mesure de s'affranchir de la tutelle de la troïka et a fait son retour sur les marchés en janvier 2014. Depuis l'Irlande est régulièrement citée comme l'exemple d'une réussite de la politique de réformes structurelles préconisées par l'Union européenne. Ce point de vue mérite néanmoins d'être nuancé, car 10% de la population active irlandaise a émigré, contractant de ce fait le marché intérieur et la croissance potentielle du Pays.

- c. Au Portugal**, la dégradation de la note souveraine par les agences de notation financière a eu pour conséquence de fortement accroître le taux des emprunts, du fait d'une situation budgétaire fortement dégradée : En 2011, le déficit public portugais s'élevait à 10% du PIB et s'accompagnait d'une dette supérieure à 100% de ce dernier.

En mars 2011, un plan de sauvetage d'un montant de 78 milliards d'euros a donc été signé pour une durée de trois ans. En mai 2014, l'action de la Troïka a pris fin, sans toutefois que cela signifie que les efforts portugais ne soient terminés : la dette se trouvant toujours largement au-delà du seuil des 100% du PIB et la croissance économique restant faible.

⁵³³ Cf. Page 144

d. **Chypre** a, quant à elle, demandé l'aide de la Troïka en mars 2013 pour un montant de 17 milliards d'euros. Dans un premier temps, le pays avait obtenu un financement russe de 2,5 milliards d'euros. Finalement, un plan de sauvetage de 10 milliards d'euros fut accordé, avec une sortie de récession prévue en 2015, au prix d'exigences extrêmement dures pour les populations ; Il faut noter que le Gouvernement chypriote n'a pas pu faire admettre, par son Parlement, une partie des mesures demandées par la Troïka (une loi facilitant les saisies immobilières), ce qui a entraîné une crise entre les bailleurs et l'île.

e. Par ailleurs, l'**Espagne** a également fait appel à une aide extérieure en juin 2012. Compte tenu de la taille du pays – 5^e économie de l'Union européenne – et des réticences du gouvernement de Mariano Rajoy de formellement demander le secours du FMI, et par voie de conséquence la venue de la troïka, l'aide accordée à l'Espagne est venue du Mécanisme européen de stabilité (MES) et s'est concentrée exclusivement sur le secteur financier dont le mémorandum d'accord ne portait que sur ce domaine et non sur les politiques budgétaires, économiques et sociales nationales. Au total, le pays a reçu 41,3 milliards d'euros pour renflouer ses banques et l'aide européenne s'est arrêtée le 31 décembre 2013.

Nous pouvons remarquer, à propos de l'Espagne, qu'un grand pays de l'Union européenne a bénéficié d'un traitement moins humiliant que les autres « petits » pays. Cette différence entre grands et petits pays, même si elle est niée par les autorités communautaires, constitue l'un des problèmes majeurs de la Construction européenne aujourd'hui.

B . La Troïka bouc émissaire ou symbole ?

En échange d'une aide financière, les Etats membres qui ont perdu l'accès aux marchés ont dû conclure un « mémorandum d'accord », avec les membres de la « Troïka » (la Commission européenne, la Banque centrale européenne (BCE) et le Fonds monétaire international (FMI)).

L'acceptation de ce texte par les parlements nationaux a souvent été difficile et les autorités concernées ont parfois utilisé de pressions fortes pour en obtenir la ratification.

L'une des menaces les plus efficaces a été l'éventualité de la suppression de l'accès des banques nationales au refinancement de la BCE. Les financements d'urgence ELA (« Emergency Liquidity Assistance »), accordés par la Banque centrale, ont permis aux banques nationales des pays en difficultés de faire face à leurs obligations. En novembre 2010, Jean-Claude Trichet, à l'époque président de la Banque centrale, avait posé un ultimatum au gouvernement irlandais en lui signifiant que s'il n'entrait pas sous le plan de sauvetage de la Troïka, la banque centrale couperait l'accès aux ELA⁵³⁴. En mars 2013, elle a exercé le même chantage sur Chypre, alors au bord de l'explosion financière : liquidités d'urgence contre réformes. Les deux gouvernements et leurs parlements ont cédé, non sans amertume et réticences, voire refus parlementaire⁵³⁵, lors de la mise en œuvre de ces mesures.

Les memoranda décrivent, dans le détail, la liste des mesures concrètes que les gouvernements s'engagent à mettre en œuvre dans un délai, en général rapide. De plus, tout au long de la mise en œuvre de son programme d'ajustement, l'Etat membre est soumis à des évaluations trimestrielles et si les responsables des institutions conseillées par la Troïka estiment que le mémorandum n'est pas respecté, les versements de l'Union européenne et du FMI peuvent être suspendus. Cette procédure se substitue aux mécanismes de surveillance prévus par les textes européens. *Il ne nous semble pas*

⁵³⁴ La publication d'une lettre à l'ancien ministre de l'Economie irlandais Brian Lenihan où Jean-Claude Trichet menaçait de couper à l'Irlande le financement d'urgence (le fameux programme ELA, une arme depuis utilisée contre Chypre et la Grèce) si le pays refusait de renflouer les banques en faillites, a conduit le Parlement irlandais, qui a créé une commission d'enquête sur l'origine de la crise à demander l'audition de Jean-Claude Trichet, qui a refusé de venir s'expliquer, la Tribune du 30 avril 2015, article de Romanic Godin

⁵³⁵ Par exemple le refus du Parlement chypriote, sur lequel il a dû revenir, de modifier la loi sur les saisies immobilières.

excessif, dans ce cas de figure, de parler de tutelle exercée sur les budgets nationaux par les institutions internationales, sur les choix budgétaires mais également économiques et sociaux des pays en question. Au cours de déplacements récents en Italie, le rédacteur de ces lignes a pu constater que la crainte rétrospective d'être, en 2012, passée très près d'une intervention de la Troïka pèse, même si cela est implicite, sur la vie politique italienne et conduit les autorités de ce pays à avoir des positions vis à vis de la Grèce plus rigoureuses que celles de la France.

Il convient de relever que si l'action de la Troïka est limitée dans l'espace aux seuls pays sous assistance, au terme de leur programme d'ajustement, les Etats membres demeurent sous la surveillance de la Commission européenne⁵³⁶, car l'article 14 du règlement n° 472-2013, du 21 mai 2013 (qui appartient au « Two Pack ») introduit une surveillance post-programme qui aura lieu aussi longtemps que le pays n'aura pas remboursé au moins 75% de l'aide qu'il a reçue⁵³⁷.

Très rapidement, l'action de la Troïka a suscité des critiques en Europe. Son caractère peu démocratique, tout comme l'ampleur des

⁵³⁶ « Cette surveillance post-programme ne peut cependant aucunement se comparer à la conditionnalité attachée à la mise en place d'un programme d'ajustement. Pour les pays sous surveillance post-programme, il n'y a plus une obligation de moyens, mais une obligation de résultats : garantir les conditions budgétaires et macroéconomiques nécessaires afin que la dette publique nationale soit soutenable et que la compétitivité de l'économie soit renforcée. Après la sortie de leur programme, les pays sont ainsi soumis à des évaluations semestrielles de la Commission et, si un problème est détecté, le Conseil peut adopter une recommandation demandant à l'Etat membre en question de prendre des mesures correctives. Il s'agit donc d'un pouvoir de recommandation et non d'intervention sur la conduite des politiques nationales. Deux pays se trouvent actuellement dans cette situation : l'Irlande et l'Espagne (dans le cas espagnol, la surveillance ne repose que sur les développements du secteur financier dans la mesure où l'assistance financière n'était que pour le secteur bancaire). Si cette surveillance est bien moins contraignante que celle pour les pays sous-programme, elle peut néanmoins durer très longtemps ; à titre d'exemple, les prêts à l'Irlande ayant une maturité moyenne de 20 ans, la Commission prévoit que la surveillance post-programme de l'Irlande durera au-moins jusqu'en 2031 ». Institut Jacques Delors notre Europe, Mai 2014, policy paper « Qui gouverne dans la zone euro, page 8

⁵³⁷ Article 14 du Règlement n° 472-2013, du 21 mai 2013

réformes d'austérité exigées des Etats et des conséquences sociales qui en découlent, ont nourri un fort ressentiment dans la plupart des pays où elle est intervenue, Luis de Guindos, ministre des Finances espagnol, l'ayant désigné, par référence à l'inquisition comme "les hommes en noir"⁵³⁸.

Le Parlement européen, dans un rapport rendu public en mars 2014⁵³⁹, mais aussi Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne depuis novembre 2014, ont également formulé d'importantes réserves quant à la Troïka et se sont même prononcés en faveur de sa suppression⁵⁴⁰.

Une résolution des eurodéputés, votée à une large majorité en 2014, soulignait quant à elle que la Troïka était "dépourvue de transparence et de contrôle démocratique", que son fonctionnement était "opaque" et de plus en plus "dogmatique". De la même manière, parmi les priorités de Jean-Claude Juncker pour ses cinq années de mandat, figure le remplacement "de la Troïka par une structure plus légitimement démocratique et plus comptable de ses actes, basée autour des institutions européennes, avec un contrôle parlementaire renforcé, tant au niveau européen que national".

En fait il convient de relever que « la souveraineté s'arrête là où cesse la solvabilité » (« sovereignty ends when solvency end »)⁵⁴¹.

P2. Les Etats qui sont sous surveillance étroite et doivent rendre des comptes

La mise sous surveillance renforcée d'un Etat présente sans doute un caractère humiliant, mais elle ne permet pas aux institutions

⁵³⁸ Le monde 6 septembre 2012

⁵³⁹

⁵⁴⁰ Discours de Jean-Claude Juncker devant le Parlement européen le 15 juillet 2014

⁵⁴¹ Voir Yves Bertoncini, « Zone euro et démocratie(s) : un débat en trompe l'œil », *Policy Paper n° 94, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, Paris, juillet 2013.

d'imposer leur point de vue à un gouvernement ou un parlement rétif.

Aux termes des textes en vigueur, le déficit public d'un pays de la zone euro ne doit pas dépasser les 3 points de PIB ; dès que le déficit public dépasse cette limite, le pays est soumis à la procédure de déficit excessif et doit revenir sous les 3% selon un calendrier accepté par le Conseil, sur proposition de la Commission.

En cas de dérive des comptes publics nationaux, les autorités européennes ont la possibilité d'assortir leurs recommandations et leurs sanctions de demandes précises sur les économies budgétaires, ou les augmentations de la fiscalité à réaliser, ainsi que les réformes structurelles à mettre en place.

Comme cela a été souligné dans les rapports de la Commission des affaires européennes de l'Assemblée Nationale⁵⁴², il s'agit d'une « obligation de résultats » (pour corriger les dérives constatées), et non d'une « obligation de moyens ». Or, la Commission européenne allait sans doute au-delà des prérogatives qu'elle tient des traités, sous la Présidence Barroso. Jean-Claude Juncker a annoncé vouloir corriger le tir et,, force est de reconnaître que les dernières recommandations formulées par la Commission européenne sont beaucoup moins intrusives, elles laissent aux Etats le soin de déterminer les moyens pour atteindre les objectifs fournis. Cette évolution a d'ailleurs été notée par les parlementaires nationaux⁵⁴³. La France est aujourd'hui dans

⁵⁴² Cf. Rapport Caresche Herbillon ?

⁵⁴³ Cf. Communication de Christophe Caresche et Michel Herbillon, Députés, CR Commission des affaires européennes de l'Assemblée Nationale du 23 juin 2015 : « Vos rapporteurs, qui ont régulièrement dénoncé l'attitude vexatoire de la Commission européenne lors des exercices précédents, notent à cet égard que la formulation adoptée par la Commission européenne dans ses propositions de recommandations à proprement parler est davantage respectueuse de la souveraineté des Etats membres. Ainsi que l'a souligné le commissaire M. Pierre Moscovici lors de son audition : *« les rôles sont mieux répartis : à la Commission, la détermination des fins et objectifs communs ainsi que la coordination à l'échelle du continent ; aux États membres, le choix des moyens, en toute autonomie et dans le respect de leur champ démocratique interne »*. Toutefois, si la formulation des propositions de recommandations respecte davantage la souveraineté des Etats membres, il n'en va pas de même de l'exposé introductif des recommandations, qui dresse un bilan de la situation économique de la France et formule des pistes de

cette situation, ainsi que d'autres pays.

SITUATION DES ETATS MEMBRES AU REGARD DU PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE (juin 2015)

Absence de procédure pour déficit excessif	Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Estonie, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Suède
Fin de la procédure pour déficit excessif	Malte et Pologne
Procédure en cours	Chypre, Croatie, Espagne, France, Grèce, Irlande, Portugal et Slovénie Royaume-Uni (échéance repoussée à 2016-2017)
Nouvelle procédure	Finlande

Source : Commission européenne

P3 le contenu du contrôle budgétaire

Le « paquet » de la Commission européenne sur les budgets nationaux se divise en quatre volets : l'avis sur les projets de plans budgétaires, l'évaluation des actions engagées, l'évaluation des programmes de partenariat économique, les rapports analysant les raisons d'une violation des critères de la dette ou du déficit

L'élément central du paquet est constitué des avis - émis pour la première fois sur les projets de plans budgétaires pour 2014 des 13 pays de la zone euro qui ne sont pas soumis à un programme d'ajustement

réforme très précises. La Commission européenne souligne ainsi, par exemple, que la France « *devrait continuer à mettre en œuvre la réduction prévue des dotations de l'Etat et renforcer le contrôle des dépenses des collectivités locales moyennant un plafonnement de l'augmentation annuelle des recettes fiscales de celles-ci* ».

économique⁵⁴⁴

1. Avis sur les plans budgétaires

S'agissant tout d'abord de la méthode, la nouvelle Commission européenne affirme adopter, dans ses propositions de recommandations par pays, une approche davantage respectueuse de la souveraineté des Etats membres.

Ainsi que l'a souligné le commissaire européen M. Pierre Moscovici lors de son audition par la commission des Affaires européennes le 3 juin 2015, *« Les inventaires à la Prévert sont très agaçants pour les gouvernements, j'en ai fait l'expérience. La Commission privilégie les choix stratégiques, abandonnant les recommandations trop détaillées qui ne sont pas utiles. La Commission ne donne pas une liste de devoirs à faire. Elle cherche à identifier les points sur lesquels chaque pays peut faire plus ; elle s'efforce de lui donner toute sa place dans le redressement économique européen. [...] les États doivent conserver une souveraineté dans le choix des moyens qu'ils emploient. Il faut sortir de la dynamique binaire qui a souvent prévalu entre prescription et opposition, entre réprimande et résistance. La Commission préfère la conviction à la punition. Je suis convaincu que cette démarche favorisera l'appropriation – quelque peu défaillante aujourd'hui – par les États des recommandations de la Commission ... les rôles sont mieux répartis : à la Commission, la détermination des fins et objectifs communs ainsi que la coordination à l'échelle du continent ; aux États membres, le choix des moyens, en toute autonomie et dans le respect de leur champ démocratique interne ».*

Il est vrai que le ton comminatoire adopté par la Commission européenne et le niveau de détail dans lequel elle semblait se complaire avaient conduit l'Assemblée nationale, dans sa résolution européenne

⁵⁴⁴ Tous les membres de la zone, à l'exception de Chypre, de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal

n° 205⁵⁴⁵, et la commission des Affaires européennes, dans ses conclusions adoptées le 24 juin 2014⁵⁴⁶, à lui demander de « *veiller à ce que la formulation même des propositions de recommandations respecte la liberté souveraine d'appréciation des États concernés quant au calendrier et aux moyens à mettre en œuvre et favorise l'appropriation des réformes, en particulier lorsque celles-ci sont conduites dans le cadre du dialogue social* ».

2 Évaluations des actions engagées

La Commission a évalué les actions engagées par sept États membres⁵⁴⁷ en réponse aux nouvelles recommandations du Conseil adoptées en juin 2014 et fixant de nouveaux délais pour la correction des déficits excessifs.

3 Évaluation des programmes de partenariat économique

Après avoir reçu cette année une nouvelle recommandation dans le cadre de la PDE, l'Espagne, la France, Malte, les Pays-Bas et la Slovaquie ont présenté leurs plans de réformes structurelles ayant une incidence budgétaire dans des programmes de partenariat économique, que la Commission a également analysés.

4 Rapports analysant les raisons d'une violation des

⁵⁴⁵ Cf. résolution européenne du 11 août 2013 sur l'avis de la Commission européenne sur les programmes de stabilité et de réforme de la France et rapport d'information n° 1203 fait au nom de la commission des Affaires européennes sur l'avis de la Commission européenne sur les programmes de stabilité et de réforme de la France par MM. Christophe Caresche et Michel Herbillon, Les recommandations sur les programmes de réforme et de stabilité, conclusion du semestre européen et fondement de la nouvelle procédure européenne de suivi du budget national, Assemblée nationale, XIVe législature, 26 juin 2013.

⁵⁴⁶ Cf. rapport d'information n° 2056 fait au nom de la commission des Affaires européennes sur les recommandations de la Commission européenne relatives aux programmes de stabilité et de réforme 2014 par MM. Christophe Caresche et Michel Herbillon, Les recommandations sur les programmes français de stabilité et de réforme pour 2014, Assemblée nationale, XIVe législature, 24 juin 2014.

⁵⁴⁷ Les pays concernés sont la Belgique, l'Espagne, la France, Malte, les Pays-Bas, la Pologne et la Slovaquie.

critères de la dette ou du déficit

Enfin, pour la Croatie, la Lituanie et la Finlande, la Commission a transmis au Conseil des rapports évaluant les raisons pour lesquelles l'un ou les deux principaux seuils fixés dans le pacte de stabilité et de croissance ont été, ou seront vraisemblablement, franchis.

Ces rapports sont censés constituer la base à partir de laquelle les états corrigent leurs budgets, sous la menace d'éventuelles sanctions.

Section II L'illusion d'un pouvoir européen ?

Depuis 2013, les membres de la zone euro doivent communiquer à la Commission européenne leur projet de budget pour l'année à venir, avant le 15 octobre. Cette disposition a été mise en place pour garantir la prise en compte des recommandations formulées par les institutions européennes. Dans le cadre de cette procédure la Commission européenne procède à une analyse des budgets nationaux et émet une opinion destinée à chaque Etat membre, adressée aux parlements et aux gouvernements nationaux⁵⁴⁸.

La portée de cette procédure ne doit pas être surestimée. Il ne s'agit que d'une recommandation non contraignante. Si un Etat membre ne la respecte pas mais se conforme à sa trajectoire budgétaire, il n'encourt aucune sanction et ne peut être soumis à aucune « réprimande » de Bruxelles, même s'il est placé sous procédure de déficit excessif. La seule sanction qui peut lui être infligé est de considérer ce non-respect comme un facteur aggravant en cas de non-respect du calendrier de retour à un déficit inférieur à 3% du PIB.

En effet, « *Il n'y a qu'un seul Parlement (...) qui a en charge d'approuver ou non le budget de la France (...) c'est le Parlement français. Et je ne vois pas en quoi vous pouvez dire aujourd'hui, sauf à prêter une nouvelle fois quelque grâce à je ne sais quelle information, que le budget de la France serait rejeté. De toute façon la Commission*

⁵⁴⁸Mais en France elle n'est connue qu'après que l'Assemblée nationale se soit prononcée sur la première partie de la loi de finances, ce qui limite l'intérêt de cet avis.

européenne ne peut pas (...) rejeter (le budget), elle peut faire des remarques, c'est tout à fait son droit»⁵⁴⁹, en formulant ainsi son appréciation le Premier Ministre « recadre » les prérogatives de la Commission européenne dans une acception consultative et non délibérative, qui n'est sans doute pas partagée par les institutions européennes.

Il est évident que la Commission européenne ne peut pas bloquer l'adoption du budget d'un Etat, quel qu'il soit mais, elle peut demander que ce dernier soit modifié. Plus que sur la base du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'UEM, elle s'appuie sur le « paquet de deux ». Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, il vise à encadrer davantage le processus d'élaboration des budgets nationaux et comporte l'obligation pour les États de communiquer à la Commission européenne leur projet de loi de finances (« plan budgétaire ») avant le 15 octobre de chaque année. La Commission européenne adopte ensuite un avis avant la fin novembre et, si elle estime que le plan présente un « manquement particulièrement grave », elle peut en demander la révision dans un délai de trois semaines maximum. Les autorités nationales ne sont pas obligées de suivre l'opinion de la Commission européenne, et ce calendrier est sans doute plus adapté à la procédure budgétaire britannique (vote en mars) que française (début des débats en octobre).

Les débats sur le budget 2015 de la France illustrent la nécessité pour la Commission européenne d'être prudente : Le projet de loi de finances pour 2015 ne prévoyait pas de réduction du déficit nominal (4,4%) et plaçait la France en situation de non-respect de sa trajectoire, la rendant ainsi sanctionnable et provoquant les critiques acerbes de nombre d'Etats et de Commissaires européens. Au mois de mars 2015 du fait de l'amélioration de la conjoncture économique le déficit pour 2014 a été ramené à 4% et celui de 2015 à 3,8%. La France, quatre mois après avoir été vilipendée par les plus orthodoxes, se trouve

⁵⁴⁹ Manuel Valls, compte rendu Assemblée Nationale, 2^{ème} séance du 7 octobre 2014, questions au Gouvernement

dans une situation où respectant la trajectoire de retour à l'équilibre prévue, elle n'est plus sanctionnable. Cet exemple illustre la *fragilité des prévisions budgétaires* et la difficulté qu'il pourrait y avoir pour la Commission européenne à engager une procédure de sanctions qui, dans ce cas précis, n'aurait pas pu aller à son terme, car, les bases fondant la décision de recours aux mécanismes de sanctions se seraient révélées inexactes, un trimestre plus tard la France respectait la trajectoire à laquelle elle s'était engagée.

PI Des mécanismes « d'ardente obligation », non contraignants, illustrés par l'attitude de la France

Certes, en cas de manquement « particulièrement grave » aux obligations de politique budgétaire prévues dans le pacte de stabilité et de croissance, la Commission européenne peut demander à un Etat, dans un délai de deux semaines de réviser son projet.

Mais, elle ne peut pas mettre un veto à l'exécution de la loi de finances et encore moins la réformer. Les traités ne le permettent pas et il ne nous semble pas que les institutions européennes puissent exercer une telle prérogative sans que cela entraîne une crise grave avec le pays concerné, surtout si ce dernier pèse d'un poids majeur au sein de l'économie de la zone euro.

Il nous apparaît relativement évident que, si la Commission européenne avait engagé cette procédure en novembre 2014 à l'encontre de l'Italie et de la France, comme cela a pu être parfois évoqué⁵⁵⁰, elle aurait sans doute généré une crise politique grave.

A Le débat de novembre 2014 : l'impossibilité de sanctionner la France

La France s'était engagée à revenir en dessous des 3% en 2012, puis en 2013 ; elle a obtenu, en juin 2013, la possibilité de reporter à 2015 le passage sous les 3%. Mais, selon le budget présenté fin

⁵⁵⁰ Cf. supra déclarations du premier ministre Italien et page ? du premier ministre français

septembre 2014, le déficit public de la France sera toujours de 4,3% du PIB en 2015 ; le passage sous les 3% étant reporté à 2017⁵⁵¹.

La Commission européenne qui aurait pu, dès novembre 2014, demander à la France de revoir son budget, voire lui infliger une amende, a préféré se donner le temps de la réflexion et attendre février 2015 pour se prononcer. Ce temps de réflexion a également permis à la France de réviser à la hausse ses prévisions économiques et donc, mécaniquement de réduire son déficit, sous l'impact des baisses du prix des hydrocarbures et de l'Euro.

De ce fait, l'auteur de ces lignes a pu mesurer « l'exaspération » des autorités européennes, mais également des petits pays, ayant eux même accomplis de lourds sacrifices, vis à vis de la France, et du sentiment dominant que si Bruxelles ne sanctionnait pas la France, elle renoncerait à faire respecter les principes du Pacte et du Traité.

Bien qu'il faille relever qu'une partie de l'écart provient du fait que le Gouvernement français s'est rallié, conformément aux textes, aux estimations de la Commission européenne sur la croissance potentielle, sensiblement moins élevées que les siennes⁵⁵², la France a fait un choix politique, assumé par son Gouvernement, celui de privilégier, compte tenu de la situation conjoncturelle, le soutien de la croissance par les baisses d'impôts et de cotisations figurant dans le Pacte de Responsabilité et de Croissance. Mais, elle n'a pas formellement demandé l'accord de Bruxelles pour présenter un budget qui l'écarte des orientations du Conseil adoptées en Juin 2014⁵⁵³.

⁵⁵¹ Il est incontestable que la France n'a pas respecté la trajectoire de retour à l'équilibre prévue : En décembre 2012, la France s'était engagée à faire un effort budgétaire de 3,2 points de PIB sur les trois années 2013-14-15 ; selon le nouveau budget, l'effort ne sera que de 1,4 point, soit de 1,1 point en 2013, 0,1 point en 2014, 0,2 point en 2015. Ainsi, la France ne fera même pas en 2014 et 2015 l'effort de 0,8 point de PIB auquel elle s'était engagée en juin 2013 ; elle ne fera pas non plus, durant ces 2 années, l'effort de 0,5 point de PIB, qui s'impose à tous les pays dont le déficit structurel est supérieur à 0,5 point de PIB.

⁵⁵² la Commission fait état d'une croissance potentielle de la France limitée à 1% par an en 2013-2015 ; avec une croissance potentielle estimée de 1,6%, l'effort estimé serait plus élevé de 0,3 point par an.

⁵⁵³ Cf. Supra ?

Le débat économique, qui fonde les choix politiques aujourd'hui n'est pas simple. Il existe un consensus au sein du FMI⁵⁵⁴ pour considérer que les multiplicateurs budgétaires qui servent de base aux calculs de la Commission européenne manquent de pertinence ; pour rentrer dans le cadre européen, la France devrait faire en 2015 un effort supplémentaire de baisse des dépenses publiques de l'ordre de 1,4% du PIB, soit de 28 milliards. En même temps, cet effort aurait un impact récessif sur le PIB : au lieu de la croissance de 1,0% en 2015, prévue la France connaîtrait une baisse du PIB de l'ordre de 0,4%, de sorte que les rentrées fiscales diminueraient et que l'objectif de 3% de déficit ne serait pas atteint non plus⁵⁵⁵.

Le paradoxe que nous pouvons relever est que si le Conseil infligeait à la France une amende de 0,2% de son PIB, soit 4 milliards d'euros, le montant de cette amende serait inférieur aux recettes fiscales issues d'un différentiel de croissance de 1,4% du PIB (soit environ 14 milliards d'euros⁵⁵⁶), lié au refus par la France d'appliquer les réductions de dépenses suggérées par l'Union européenne. **Le montant de l'amende encourue par la France n'est donc pas dissuasif au regard des risques économiques et politiques générés** par le refus d'appliquer la trajectoire de retour à l'équilibre budgétaire approuvée par les autorités européennes.

Comme le souligne Henri Sterdyniak ⁵⁵⁷ « lorsque tous les pays de la zone font en même temps des politiques d'austérité, le PIB de la zone est lourdement affecté et les objectifs de finances publiques ne peuvent être atteints. C'est ce que l'on voit en Europe depuis 2012, mais la Commission refuse de renoncer à sa politique d'austérité, malgré ses résultats désastreux, qui avaient d'ailleurs été annoncés dès 2011 ».

⁵⁵⁴ Cf. Audition de Christian Blanchard , économiste en chef du FMI, devant la Commission des affaires européennes de l'Assemblée Nationale le ?

⁵⁵⁵ Selon les estimations de l'OCDE, *Economic Outlook data base*, table 30,

⁵⁵⁶ Un point de croissance représente environ 10 milliards d'euros de recettes fiscales, cf.

http://www.insee.fr/fr/mobile/etudes/document.asp?reg_id=0&ref_id=T15F132

⁵⁵⁷ OFCE Pourquoi Bruxelles doit sanctionner la France et pourquoi la France doit désobéir
13 octobre 2014 par Henri Sterdyniak

Ce constat, à savoir que la zone euro a, ces dernières années, enregistré un des taux de croissance les plus faibles du monde, mine la légitimité des demandes européennes, car le bien-fondé de ces politiques n'apparaît plus évident à une large partie de l'opinion, sceptique, non sur l'idée de la nécessité d'un retour rapide à l'équilibre budgétaire, mais sur le rythme de l'ajustement demandé, d'autant qu'un pays comme la France a maintenu un effort d'investissement public important (4% du PIB) et que la Commission européenne a proposé en décembre 2014 aux Etats membres la mise en œuvre d'un plan d'investissement de 315 milliards d'euros sur trois ans. Ce dernier exemple illustre le risque de télescopage, voire de contradiction, entre les exigences de l'Union européenne vis à vis des budgets nationaux et sa politique macro-économique.

En tous cas, il nous semble que cette situation illustre une difficulté juridique majeure dans l'appréciation de la politique de contrôle budgétaire : l'application par chaque pays et en même temps, des mêmes règles de rigueur budgétaire, voire d'austérité, ne constitue pas une politique économique, permettant d'agir sur la conjoncture.

Or, comme souligné par le Premier ministre, la France n'aurait pas accepté de modifier son budget, sur injonction de la Commission européenne et, une telle situation aurait, peut être ouvert une crise politique supplémentaire en Europe, ce qui aurait été sans doute perçu comme inopportun.

Cette situation explique sans doute la mansuétude des institutions européennes vis à vis de la France. Une crise entre la France et l'Union européenne, aurait pu avoir un prix politique très lourd, souligné par le Premier ministre français lors de son intervention⁵⁵⁸ devant le Collège des Commissaires : « ...En France, le Front national, qui a réalisé 25% lors des élections européennes, prospère bien sûr sur la crise économique, le rejet de l'immigration et de l'islam mais aussi sur le rejet de l'Europe. Sa recette électorale est aussi simple

⁵⁵⁸ Intervention liminaire de Manuel VALLS, Premier ministre devant le Collège des Commissaires Bruxelles – Mercredi 18 mars 2015

que dévastatrice : c'est la sortie de la France de l'euro et le rétablissement des frontières nationales... Messieurs les Commissaires, le Front National, qui est une formation anti-européenne et xénophobe, est aux portes du pouvoir dans un pays de 66 millions d'habitants, fondateur de l'Union européenne, et puissance nucléaire. Si je m'exprime avec gravité, c'est parce que je pense qu'il y a urgence à faire ensemble de la politique. Je comprends bien l'état d'esprit qui a cours à Bruxelles et peut-être chez certains d'entre vous à l'égard de la France. J'y reviendrai. Mais ce que je veux vous dire, c'est que les moments difficiles que traversent nos pays, rongés par le populisme, nous imposent, à nous gouvernements et à vous incarnation et visage de l'Europe d'être à la hauteur de nos responsabilités. Je sais que vous en êtes conscients, que cette volonté nouvelle est la marque de la Commission que vous formez. Votre Président a résumé tout cela en des termes très éloquents, en parlant, au moment de son investiture, de la « Commission de la dernière chance »...

L'intervention du Premier Ministre nous semble intéressante dans la mesure où il tend à placer le Collège des Commissaires devant ses responsabilités en lui indiquant qu'aux yeux des autorités françaises les trente milliards d'euros d'effort budgétaires supplémentaires demandés par la Commission européenne pourraient s'accompagner d'un prix à payer excessif sur le plan politique....

«nous procéderons à tous les ajustements nécessaires pour, comme je l'ai dit, revenir sous les 3% en 2017. **Mais je serai extrêmement vigilant à ne pas casser la croissance qui revient ; elle est vitale pour la baisse du chômage. Tout nouvel effort qui se traduirait par un affaiblissement de la croissance n'est pas sérieux.** Comme vous le savez, la première priorité de mon gouvernement, c'est l'emploi et je sais que c'est un objectif que vous partagez pleinement ! »

La lecture de l'intervention du Premier ministre peut s'analyser comme *une réaffirmation ferme de l'autonomie de décision d'un grand Etat et une fin polie de non-recevoir aux injonctions de la Commission européenne.* Il semble que le collège des commissaires au

cours de ces débats ait évoqué la possibilité de prendre des sanctions financières contre la France mais, la mise en œuvre de cet outil qui aggraverait la situation budgétaire n'est pas adaptée. En outre la France fait valoir que ses dépenses de défense présentent un intérêt européen et qu'elle ne bénéficie d'aucune solidarité de l'UE dans ce domaine.

B. La décision de mars 2015 : indulgence coupable où approche réaliste ?

Lors de la présentation, le 28 novembre 2014, de son avis sur les projets de budget pour 2015 des États membres de la zone euro, la Commission européenne avait souligné le risque de non-conformité au pacte de stabilité et de croissance du projet de la France pour 2015, ainsi que le caractère limité des progrès réalisés en matière de réformes structurelles. Mais, surtout, elle avait considéré qu'à la date de son examen la France n'avait pas pris de mesures suivies d'effets pour corriger son déficit public excessif en 2014⁵⁵⁹.

Sur ce dernier point, la Commission européenne avait toutefois indiqué son intention de réexaminer, au printemps 2015, sa position à la lumière de la loi de finances pour 2015 et des réformes structurelles engagées par le Gouvernement français et insisté sur la nécessité d'une exécution rigoureuse du budget.

La Commission européenne, après s'être octroyée trois mois de délais, a présenté, le 27 février 2015⁵⁶⁰, sa recommandation dans le cadre de la procédure pour déficit excessif relative à la France.

Alors que la France, qui fait l'objet d'une procédure pour déficit excessif depuis 2009, devait ramener son déficit public sous le seuil des 3 % de PIB en 2015, la Commission européenne propose au Conseil de

⁵⁵⁹ Cf. Communication de Christophe Caresche, Député, Commission des affaires européennes, 4 mars 2015

⁵⁶⁰ Elle a été adoptée par le Conseil Ecofin le 10 mars 2015.

reporter cet objectif en 2017⁵⁶¹ ; la France bénéficierait ainsi d'un troisième délai, après ceux obtenus en décembre 2009 et en juin 2013.

Alors que le règlement n° 1467/97 fixe le délai supplémentaire pour corriger le déficit excessif à un an, la Commission européenne considère que, compte tenu du fait que les engagements pris par les autorités françaises en matière de réformes structurelles s'inscrivent dans la logique des orientations fixées dans sa communication du 13 janvier 2015 relative aux flexibilités du pacte de stabilité et de croissance (cf. *supra*) et qu'un ajustement concentré sur une année aurait des conséquences particulièrement négatives sur la croissance en 2015 et en 2016, **il est justifié d'octroyer un délai de deux ans à la France pour revenir sous le seuil des 3 % du PIB.**

Avec cette proposition de recommandation, la Commission européenne entend témoigner de sa volonté, affichée depuis la définition en juillet dernier de ses orientations politiques, par son président Jean-Claude Juncker, de soutenir la croissance, tout en assurant la crédibilité du pacte de stabilité et de croissance.

M Christophe Caresche, Député ⁵⁶², souligne néanmoins que les exigences formulées par la Commission européenne semble peu

⁵⁶¹ Commission européenne, Communiqué de presse, Bruxelles, le 15 novembre 2013 : « La surveillance budgétaire de l'Union européenne passe à la vitesse supérieure » : France (PDE à échéance 2015; avis sur le projet de plan budgétaire; évaluation des actions engagées; avis sur le programme de partenariat économique) :... « Il apparaît que la France a engagé des actions suivies d'effets en 2013 en réponse à la recommandation du Conseil. Le projet de plan budgétaire est conforme aux règles du PSC, mais avec une marge nulle. En particulier, il apparaît que des actions suivies d'effets ont été engagées également pour 2014. Le programme de partenariat économique présenté constitue un progrès limité pour ce qui concerne la partie structurelle des recommandations budgétaires formulées par le Conseil dans le cadre du semestre européen. La Commission invite les autorités françaises à exécuter le budget de manière rigoureuse. »

⁵⁶² « Votre Rapporteur se félicite de la proposition de la Commission européenne de reporter le délai de deux ans, qui répond aux conclusions adoptées par la commission des Affaires européennes le 17 décembre dernier, dans lesquelles elle « *considér[ait] que le risque de déflation auquel la France doit aujourd'hui faire face constitue une circonstance exceptionnelle telle que définie dans le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire et le règlement n° 1466/97* »

réalistes : « Votre Rapporteur souligne que la trajectoire proposée en termes de solde nominal est proche de celle définie par le Parlement, sur proposition du Gouvernement, dans la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019... Il existe en revanche un écart plus prononcé s'agissant du solde structurel, qui met à nouveau en évidence l'impérieuse nécessité d'une harmonisation des méthodes de calcul... le débat entre la Commission européenne et le Gouvernement sur l'ampleur des efforts à mener est vif. De fait, si, pour 2015, l'effort supplémentaire de 0,2 point de PIB, soit 4 milliards d'euros, est partagé par la Commission européenne et le Gouvernement – le président de la République s'étant personnellement engagé sur son respect –, les efforts supplémentaires demandés sur l'ensemble de la période – que certaines sources évaluent à 30 milliards d'euros –, risquent tout simplement de casser une reprise de la croissance qui demeure timide. »

révisé ; rappel[ait] que la France mène une action résolue de modernisation de son économie ; estim[ait] en conséquence justifié de procéder à une nouvelle appréciation du rythme d'ajustement des finances publiques françaises». Cf. Communication de Christophe Caresche, Député, Commission des affaires européennes, 4 mars 2015, compte rendu Commission des affaires européennes de l'assemblée Nationale

LA PROCÉDURE POUR DÉFICIT EXCESSIF DONT LA FRANCE FAIT L'OBJET (extraits)

Constatant que la France présentait un déficit excessif, le Conseil lui a recommandé, le 27 avril 2009, de le ramener sous la valeur de référence de 3 % du PIB en 2012 au plus tard.

Notant que les autorités françaises avaient engagé une action suivie d'effets mais qu'une dégradation de la situation économique était ensuite intervenue, le Conseil a reporté, le 2 décembre 2009, le délai accordé à la France pour corriger son déficit à 2013 au plus tard.

Le 21 juin 2013, le Conseil a conclu que la France avait engagé une action suivie d'effets mais que « *des événements économiques négatifs ayant des conséquences majeures sur les finances publiques s'étaient produits* ». Il a donc décidé de reporter le délai accordé à la France à 2015 au plus tard et assorti sa décision des recommandations suivantes :

- parvenir à un déficit nominal de 3,9 % du PIB en 2013, de 3,6 % en 2014 et de 2,8 % en 2015, soit une amélioration du solde structurel de 1,3 % du PIB en 2013, de 0,8 % en 2014 et de 0,8 % en 2015, sur la base des prévisions du printemps 2013 des services de la Commission ;

- mettre en œuvre les mesures de redressement déjà décidées pour l'année 2013 et adopter les mesures d'assainissement nécessaires pour 2014 et 2015 pour se conformer à la recommandation d'amélioration du solde structurel, tout en procédant à un examen minutieux des postes de dépenses dans tous les sous-secteurs des administrations publiques, notamment la sécurité sociale et les collectivités territoriales ; consacrer toutes les recettes imprévues à la réduction du déficit ; veiller à ce que les mesures d'assainissement ne portent pas atteinte à la croissance ;

- fonder le redressement des finances publiques sur des réformes structurelles globales, conformément aux recommandations du Conseil adressées à la France ...

- renforcer la soutenabilité à long terme du système de retraite par un nouvel ajustement des paramètres pertinents. La réforme prévue doit être adoptée avant la fin de l'année 2013 et rééquilibrer durablement le système en 2020 au plus tard, en évitant toute augmentation du coût du travail.

En application du règlement n° 473/2013, la Commission européenne a adressé, le 5 mars 2014, une recommandation à la France lui enjoignant de se conformer pleinement à la recommandation du Conseil du 21 juin 2013. La France a ainsi été invitée à prendre les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif fixé par le Conseil en termes d'effort structurel et à rendre compte des mesures prises dans son programme de stabilité pour 2014.

Dans son analyse présentée le 28 novembre 2014, la Commission européenne a considéré que l'effort structurel consenti par la France était en retrait par rapport aux objectifs fixés : 0,6 point en 2014 et 0,3 point en 2015 contre un effort structurel de 0,8 point de PIB en 2014 et en 2015 en vertu de la décision du Conseil de juin 2013 et un effort d'au moins 0,5 point en application du règlement n° 1467/97 relatif à la procédure pour déficit excessif.

Si la Commission européenne en déduisait que la France n'avait pas engagé d'action suivie d'effets, elle attendait néanmoins de disposer de l'ensemble des éléments nécessaires pour pouvoir se prononcer définitivement et prévoyait de réexaminer sa position en mars 2015, à la lumière de la loi de finances pour 2015 et des précisions attendues concernant le programme de réformes structurelles annoncé par les autorités françaises dans la lettre du 21 novembre 2014 signée par le Premier ministre.

Lors de sa réunion du 8 décembre 2014, l'Eurogroupe avait approuvé l'avis de la Commission européenne et jugé que « *des mesures supplémentaires étaient nécessaires afin d'améliorer l'effort structurel et de respecter les règles du pacte de stabilité et de croissance* ».

Source Commission européenne

P2 Le sentiment de certains qu'il existe une différence de traitement entre les grands et les petits Etats est-il fondé?

Fin 2011, cinq Etats (Belgique, Chypre, Hongrie, Malte et Pologne) ont été mis en demeure par la Commission de corriger leur projet de budget, sans quoi « la possibilité de demander des sanctions deviendrait inévitable ».

Seule la Hongrie a été sanctionnée par le Conseil, pour ne pas avoir répondu aux exigences des commissaires. Dès mars 2012, le Conseil suspendait 495,2 millions d'euros d'engagements en sa faveur prévus au titre du Fonds de cohésion de l'Union européenne. Au final, la Hongrie n'enregistrera qu'un déficit de 2,1 % en 2012 et les sanctions seront vite levées, mais la procédure pour déficit excessif ne sera clôturée qu'en juin 2013.

Comme le soulignent les rapporteurs de la Commission des affaires européennes, « Il convient au passage de souligner l'usage curieux fait par la Commission européenne de son pouvoir de proposition de sanction pour non-respect de la règle de déficit maximal des finances publiques de 3 % du PIB : le Conseil, à l'initiative de la Commission, n'a à ce jour sanctionné qu'un seul État, la Hongrie, en engageant une procédure de blocage de l'octroi des fonds structurels. Il a considéré que ce pays ne respectait en 2012 la limite des 3 % que par des mesures budgétaires non pérennes (versement au budget de l'État de fonds de pensions) et a exigé des mesures de rigueur supplémentaires douloureuses pour sa population. Or, ce pays, en 2013, n'est plus sous la procédure de déficit excessif, sa situation s'étant redressée. Il n'était donc pas indispensable que les institutions européennes lui imposent de prendre ces mesures. L'application effective du retour à un déficit des administrations publiques inférieur à 3 % du PIB en 2014, au lieu de 2013, n'aurait guère eu de conséquence pour l'Union européenne ⁵⁶³»

563

Assemblée Nationale, Commission des affaires européennes, rapport n°1709, sur « le suivi du pacte de croissance : l'impossible conciliation entre croissance et austérité » présenté par M.. Razzy HAMMADI et Arnaud RICHARD, Députés,

D'après la Commission, le solde public global de la Hongrie devrait produire un excédent de 3,6 % du PIB en 2011, dû uniquement à des recettes ponctuelles à hauteur de plus de 10 % du PIB, principalement liées au transfert de capitaux pension de régimes de retraite privés vers l'État; sans cela, le déficit aurait atteint 6 % du PIB. Le Conseil a donc constaté que, tout en ayant formellement respecté la valeur de référence pour 2011, la Hongrie n'y est pas parvenue sur la base d'une correction structurelle et durable et que, par conséquent, sa réponse à la recommandation du Conseil de juillet 2009 a été insuffisante car, à politique inchangée, le déficit devrait se creuser à nouveau en 2013, pour atteindre 3,7 %, principalement en raison de l'épuisement des recettes ponctuelles, alors que les réformes structurelles programmées ne sont pas suffisamment précisées.

Ne faisant pas partie de la zone euro, la Hongrie ne pouvait pas encourir de sanctions au titre de la procédure concernant les déficits excessifs. Cependant, pour les bénéficiaires du Fonds de cohésion de l'Union européenne, dont la Hongrie fait partie, le non-respect des recommandations du Conseil peut conduire à la suspension des engagements au titre de ce fonds.

« Or imposer des mesures d'austérité, qui avec le recul n'étaient pas nécessaires, à un pays confronté à un problème inquiétant de montée de l'euro scepticisme et du populisme dénote, dans ce cas précis, une totale absence de sens politique des institutions européennes. »⁵⁶⁴

Nous pourrions trouver des sentiments équivalents dans des pays comme les Pays bas, l'Irlande ou les Pays baltes dont les populations ont consenti de lourds sacrifices pour retrouver les équilibres budgétaires, quand des grands pays comme la France ont mis en œuvre une politique plus étalée dans le temps.

P3 Le poids « très relatif » des avis de la Commission

⁵⁶⁴ Rapport précité

européenne pour les grands Etats

Depuis le 15 novembre 2013, la Commission européenne a émis, pour la première fois, des avis sur les projets de plans budgétaires des États membres de la zone euro, qui doivent désormais lui être présenté le 15 octobre de chaque année, parallèlement aux parlements nationaux.

Pour Olli Rehn, vice-président de la Commission en charge des affaires économiques et monétaires et de l'euro, jusqu'en 2014, *«Nous sommes arrivés à un tournant sur la voie de la reprise économique et aujourd'hui, nous posons un jalon essentiel de la mise en œuvre de la gouvernance économique renforcée de l'Europe. Les avis rendus aujourd'hui par la Commission sur les plans budgétaires nationaux soutiennent les États membres dans leurs efforts pour plus de croissance et plus de viabilité des finances publiques. Dans une union économique et monétaire, les décisions budgétaires d'un État peuvent avoir des incidences bien au-delà de ses frontières nationales. Ce sont les États membres qui ont conféré à la Commission la responsabilité d'émettre ces avis, et je suis convaincu que les dirigeants nationaux les prendront en considération.»*⁵⁶⁵

Nous ne sommes pas convaincus que sur ce dernier point les avis émis par la Commission européenne soient aisément pris en compte par les Etats, en particulier les plus grands.

La Commission européenne consciente de cette situation vient d'ailleurs de renoncer à adresser aux Etats des recommandations trop détaillées. Devant le constat des difficultés de mise en œuvre des recommandations pays – seules 55 % d'entre elles ont été suivies d'effets en 2014⁵⁶⁶ – la Commission européenne entend favoriser la simplicité et la transparence dans la mise en œuvre du semestre européen, afin de

565

⁵⁶⁶ Communication sur les recommandations de la commission européenne sur les programmes de stabilité et de réforme de la France pour 2015 de MM. Christophe CARESCHE et Michel Herbillon, Compte rendu de la Commission des affaires européennes de l'Assemblée Nationale, 24 juin 2015

favoriser l'appropriation de ces recommandations par les acteurs nationaux.

À cet effet, la Commission européenne a tout d'abord décidé, pour cet exercice 2015, d'avancer plusieurs étapes du semestre européen. En particulier les analyses relatives à la situation économique de chaque pays et de la zone euro ont été présentées dès le mois de février 2015 et les propositions de recommandations dès la mi-mai. La Commission européenne entend ainsi permettre « *des discussions approfondies avec les États membres et les partenaires sociaux* » et mettre en place « *un processus associant davantage les acteurs concernés au niveau politique et technique en vue de débattre des recommandations antérieures et futures* ».

L'intention de la Commission européenne de favoriser l'appropriation des recommandations de politique économique se traduit également dans sa volonté de concentrer les priorités exposées dans l'examen annuel de croissance et dans les propositions de recommandations pays sur un nombre limité de domaines d'action.

Ainsi, conformément aux priorités de politique économique définies⁵⁶⁷, sur proposition de la Commission européenne, par le Conseil européen du mois de décembre 2015, les propositions de recommandations pays se concentrent sur **quatre axes** :

- **promouvoir l'investissement**, ce qui suppose, au niveau national, de lever les obstacles au financement et au lancement de projets d'investissement et, au niveau européen, de mettre en œuvre le plan d'investissement pour l'Europe ;

- **poursuivre les réformes structurelles**, ce qui sous-entend, pour la Commission européenne, de moderniser les marchés de produits, de services et du travail ;

- **mener des politiques budgétaires « responsables »**. En particulier, les États membres qui présentent des niveaux élevés de dette et/ou de déficit publics doivent poursuivre, voire accentuer, leurs efforts, tandis que ceux qui disposent d'une marge budgétaire doivent prendre des mesures en faveur de l'investissement productif ;

- **améliorer la politique de l'emploi et la protection sociale**.

⁵⁶⁷ Ces priorités sont au nombre de trois : accroître l'investissement, poursuivre les réformes structurelles et mener des politiques budgétaires « responsables et propices à la croissance ».

Néanmoins il existe pour la France une difficulté liée au fait que son Parlement est tenu à l'écart des négociations engagées entre la Commission européenne et le Gouvernement.

Les propos tenus par M Christophe Caresche nous paraissent à cet égard tout à fait édifiants⁵⁶⁸ : *« Vos rapporteurs se félicitent de la multiplication des possibilités d'échanges dans le cadre de la procédure du semestre européen. Ils regrettent toutefois que le Gouvernement français n'ait pas tiré profit de ces modifications pour favoriser le dialogue avec le Parlement français, en particulier l'Assemblée nationale. »*

« En effet, d'une part, le Gouvernement n'a jamais donné suite à la proposition formulée par la présidente de la commission des Affaires européennes et le président de la commission des Finances, d'associer ces deux commissions aux concertations qui sont menées par le Gouvernement, en lien avec la Commission européenne, en amont de la présentation des programmes de stabilité et de réforme. »

« D'autre part, pour la première fois depuis plusieurs années, le Gouvernement n'a pas souhaité organiser un débat suivi d'un vote sur le programme de stabilité ».

Il convient néanmoins de souligner que la Commission européenne essaie de développer ses relations avec les Parlements nationaux et que les Commissaires sont invités à aller expliquer les recommandations devant ces derniers⁵⁶⁹, mais le peu d'implication du parlement français, par exemple, rend difficile l'appropriation des recommandations par les parlementaires qui, ne peuvent qu'être très légitimement tentés de débattre à nouveau de recommandations à l'élaboration desquelles ils n'ont pas été associés.

⁵⁶⁸ Cf. Compte rendu de la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale du 24 juin 2014.

⁵⁶⁹ Le commissaire européen chargé des Affaires économique et financières, de la fiscalité et des douanes, M. Pierre Moscovici, a été auditionné par les commissions des Affaires européennes, des Finances et des Affaires étrangères, le 3 juin 2015, afin d'évoquer, en particulier, les propositions de recommandations par pays faites par la Commission européenne.

P4 Le véritable juge ne serait-il pas la BCE ?

En fait le véritable juge ne serait-il pas de plus en plus la BCE ?

Outre le fait qu'elle appartient de plein droit à la troïka et qu'elle accepte aujourd'hui discrétionnairement des titres d'Etats rachetés sur le marché secondaire, à Chypre, en 2013, comme en Grèce en 2015 la BCE a menacé de couper le refinancement à son guichet des banques locales, provoquant ainsi un important mouvement de retrait des déposants.

Ce type de pression sur un Etat, pouvant immédiatement être mis en œuvre peut être très efficace, à l'égard des petits pays. Il n'est sans doute pas envisageable à l'égard des pays dont les banques ont une importance systémique au niveau européen, dans la mesure où leur mise en difficulté aurait des conséquences sur l'ensemble du système bancaire européen.

Mais l'exemple italien⁵⁷⁰ montre que le refus d'accueillir les titres d'emprunts d'un Etat en difficulté (où la menace de le faire) peut, par la pression des marchés, entraîner la chute d'un gouvernement.

Il convient néanmoins d'être prudent dans cette approche : il nous semble en effet que la BCE peut difficilement mettre en difficultés des banques qualifiées de systémiques et si elle peut faire pression sur un Etat tel que Chypre en menaçant de tarir ses liquidités, cela lui serait sans doute plus difficile à l'égard d'un pays majeur sur le plan économique.

⁵⁷⁰ La presse italienne publie la lettre "secrète" de la BCE à Rome, Le Monde.fr avec AFP | 29.09.2011 à 11h32

Il convient de relever également qu'au moment où sont écrites ces lignes, en juin 2015, nous devons noter que l'attitude de la BCE a évolué. Les banques grecques ne survivent que grâce aux financements d'urgence ELA (« Emergency Liquidity Assistance ») accordés par la Banque centrale de Grèce, sous supervision de la BCE, plafonnées à près de 90 milliards d'euros. Le 24 février 2015, après l'élection du gouvernement d'Alexis Tsipras dont l'une des premières décisions fut de remettre en cause le programme d'assistance européen, la BCE a suspendu son action permettant le refinancement des banques grecques. Puis les négociations ayant repris entre le Gouvernement grec et ses créanciers, elle n'a cessé, en dépit des résistances de la Bundesbank, d'augmenter le plafond des ELA, se montrant ainsi plus compréhensive qu'elle ne l'avait été avec l'Irlande et surtout Chypre où elle avait exercé un chantage au maintien des ELA. Chypre en mars 2013.

« Qu'on la juge trop dure, comme à Athènes, ou trop conciliante, comme à Berlin, une chose est sûre : *« Le rôle prépondérant et inconfortable qu'a pris la BCE dans le dossier traduit avant tout la faiblesse institutionnelle européenne »*, résume M. Mercier. Seule institution supranationale de la zone euro, elle se retrouve malgré elle contrainte de prendre les décisions que les dix-neuf gouvernements des pays membres, comme les autres créanciers d'Athènes, peinent à assumer. »⁵⁷¹

⁵⁷¹ « Le 25 juin, le président de cette dernière, Jens Weidmann a, une fois de plus, fait part de ses réserves quant aux liquidités d'urgence offertes aux banques grecques, redoutant que celles-ci ne soient jamais remboursées. », Le Monde 26 juin 2015, « Pompier ? Pyromane ? La BCE tente de minimiser son rôle dans la crise grecque », Par Marie Charrel

Chapitre IV

Les perspectives d'évolution des institutions européennes

« le grand défi posé par l'euro était de faire naître la seule monnaie au monde dépourvue d'Etat. Le projet était ambitieux : la construction d'un système économique et monétaire d'abord, la construction politique ensuite. Il n'en a rien été car le projet politique européen n'a pas pris corps, contrairement aux espoirs implicites ⁵⁷² »

Concrètement, si nous reprenons l'analyse de France-stratégie, qui est chargée d'éclairer les choix du Gouvernement français, nous pouvons constater cinq défauts majeurs dans le fonctionnement actuel de l'Union économique et monétaire : une complexité excessive, (le volume de la législation secondaire relative à la gouvernance économique de la zone euro a triplé entre 2008 et 2014), le fait que la politique économique de la zone euro ne puisse être orientée que dans une seule direction (le biais pro-cyclique), un écart entre une surveillance budgétaire effective et un contrôle macroéconomique embryonnaire, l'idée que l'intérêt collectif de la zone euro implique que chaque Etat mène une politique orientée vers la stabilité et un affaiblissement des institutions européennes, seule la BCE étant sortie « renforcée de la crise de 2008 ». ⁵⁷³

⁵⁷² Rapport au Premier ministre, établi par Jean Arthuis en 2012 « avenir de la zone euro l'intégration ou le chaos », introduction, http://www.sgae.gouv.fr/webdav/site/sgae/shared/03_Autorites_FR_et_UE/Autrespositions/Zone%20euro/1.%20Rapport%20Arthuis_Avenir%20zone%20eurodf

⁵⁷³ Pisani-Ferry Jean, France stratégie, publié le jeudi 21 mai 2015 « rebalancing the governance of the euro area » [http://www.strategie.gouv.fr/evenements/debat-rapport-5-presidents-renforcement-de-lunion-economique-monetaire?xtor=xtor=erec-070-\[20150723-newsletter34\]](http://www.strategie.gouv.fr/evenements/debat-rapport-5-presidents-renforcement-de-lunion-economique-monetaire?xtor=xtor=erec-070-[20150723-newsletter34])

« Le système résultant de ces initiatives souffre de plusieurs défauts :

- une complexité excessive, qui contribue à faire obstacle à son appropriation par les décideurs nationaux...

Il nous semble que l'analyse qui précède reflète, assez fidèlement, l'existence d'un consensus pour parler d'un relatif échec de la gouvernance de la zone euro. Ce dernier va des eurosceptiques aux partisans les plus fervents de la construction européenne, et aux institutions elles-mêmes, pour des raisons bien évidemment opposées, comme le sont les conclusions tirées de ce constat.

C'est par exemple le cas de Mario Draghi, *président de la Banque centrale européenne*⁵⁷⁴, lorsqu'il déclare que *« ce qui a été accompli jusqu'à présent n'est pas suffisant. 2015 doit être l'année durant laquelle tous les acteurs de la zone euro, gouvernements et institutions européennes, déploieront une stratégie commune cohérente pour remettre nos économies sur la bonne voie. La seule politique monétaire ne permettra pas d'atteindre cet objectif. C'est pourquoi il est urgent de s'entendre sur des engagements concrets à court terme en vue de réformes structurelles dans les États membres, sur une application cohérente du pacte de stabilité et de croissance, sur la position budgétaire globale de la zone euro, sur une stratégie d'investissement, d'une part, et de lancer des travaux concernant une vision à long terme afin de partager davantage la souveraineté dans le but d'assurer le fonctionnement durable et efficace de l'union monétaire européenne... »*

-
- le maintien d'un biais pro-cyclique dans l'orientation de la politique budgétaire....Dès 2010, l'orientation budgétaire d'ensemble de la zone euro est redevenue pro-cyclique.
 - un écart d'effectivité entre la surveillance budgétaire et la surveillance macroéconomique, que la création de la procédure pour déséquilibres macro-économiques excessifs n'a pas réussi à combler. Cette procédure souffre de son asymétrie (les excédents extérieurs sont jugés plus graves que les déficits) et du caractère indirect de la relation entre instruments et objectifs de politique économique ;
 - la persistance du syndrome OHIO (Own House In Order) au gré duquel l'intérêt collectif de la zone euro est servi au mieux quand chaque État mène, pour ce qui le concerne, une politique orientée vers la stabilité. L'intérêt collectif de la zone euro demeure mal pris en compte...
 - des institutions faibles. Seule la BCE est sortie renforcée de la crise, tandis que la Commission a été affaiblie, notamment par la création du MES, et que l'Eurogroupe souffre de n'avoir pas bien rempli son rôle de prévention et de s'être fait déposséder d'une partie de ses responsabilités par les chefs d'État et de gouvernement. »

⁵⁷⁴Parlement européen, commission des affaires économiques et monétaires, dialogue monétaire avec Mario Draghi, président de la BCE (conformément à l'article 284, paragraphe 3, du TFUE), Bruxelles, lundi 17 novembre 2014 2 17-11-2014

Beaucoup d'économistes considèrent qu'une monnaie, appliquée à une zone économique imparfaite, et dotée d'une coordination des politiques économiques à caractère non contraignant est, par construction, fragile, dans la mesure où les divergences d'évolution de la compétitivité entre les économies conduisent, à terme, à des tensions qui ne peuvent être effacées que par des dévaluations internes, c'est-à-dire une diminution des revenus nominaux, nécessairement douloureuse pour les populations concernées.

Cette situation pose la question d'une réforme des traités européens, mais la réponse des institutions européennes est ambivalente. La réforme de la gouvernance de la zone euro s'est déployée sur trois fronts : le renforcement de la surveillance préventive dans les domaines budgétaire, économique et macro-financier, la création d'un régime de gestion des crises souveraines et l'intégration de la supervision des banques et de la résolution de leurs crises.

Il existe un accord sur le constat d'une insuffisante démocratisation des institutions, mais nous avons le sentiment, malgré un discours officiel inverse, que les propositions formulées par les institutions conduiraient, si elles étaient mises en œuvre et malgré un discours officiel contraire, à exclure ou à contourner les parlements nationaux, dont la légitimité additionnée pourrait concurrencer celle d'un parlement européen, qui estime être le plus apte à incarner l'intérêt général européen, et redoute une telle perspective.

Aussi une série de questions institutionnelles sont-elles posées aux dirigeants européens :

- Faut-il instituer un mécanisme de gouvernance propre à la zone euro ?
- Quelle peut être la portée des recommandations du Conseil ?
- Faut-il repenser un mécanisme de sanctions qui n'est guère applicable dans les faits ?
- Comment définir la nature et les prérogatives d'un gouvernement économique de la zone euro
- Quelle place pour les parlements nationaux ?

La réponse à ces questions conduit à se rattacher à l'un des trois modèles suivants

- un modèle décentralisé, correspondant à une union monétaire minimale, sans solidarité budgétaire ou financière et sans dispositifs élaborés de surveillance des politiques nationales, mais dotée de mécanismes de résolution des crises souveraines et de limitation de leurs conséquences sur le système financier.
- un modèle fédéral au gré duquel la zone euro se doterait graduellement d'un budget spécifique et d'un système de gouvernance, avec pour pendant un contrôle parlementaire, *« plutôt que sur des mécanismes de coordination, la zone euro évoluerait vers une délégation de certaines fonctions économiques au niveau central, en matière de stabilisation notamment. Ce modèle souffre d'avoir perdu de sa crédibilité dans le contexte politique actuel de montée de l'euro-scepticisme, mais aussi de ne pas offrir de réponse au problème que la qualité du fonctionnement d'une zone monétaire dépend moins du degré de centralisation des décisions que de la cohérence entre politiques nationales et objectifs communs. En d'autres termes, la fédéralisation n'éliminerait pas le besoin de coordination »*⁵⁷⁵;
- un modèle hybride, qui prenne appui sur l'existant pour combiner plus de centralisation dans certains domaines et, dans d'autres, à la fois plus de décentralisation et plus de prises en compte dans les décisions nationales des contraintes qu'implique la participation à une monnaie commune, au risque d'une relative incohérence entre les outils juridiques et les concepts mis en œuvre, c'est vers ce modèle que tend la politique suivie depuis 2008.

Il convient de relever qu'il existe peu d'appétences des gouvernants européens pour engager un processus de révision des traités. Dans sa déclaration de politique générale du 18 juin 2015, la Chancelière Angela Merkel « a défendu le projet franco-allemand de ne redévelopper que progressivement la coopération au sein de la zone euro d'ici à 2017. En ce qui concerne le développement de l'union monétaire, l'Allemagne et la France veulent plaider ensemble pour que l'on s'attaque d'abord aux mesures qui peuvent être mises en œuvre dans le

⁵⁷⁵ Pisani-Ferry Jean, France stratégie, publié le jeudi 21 mai 2015 « rebalancing the governance of the euro area » [http://www.strategie.gouv.fr/evenements/debat-rapport-5-presidents-renforcement-de-lunion-economique-monetaire?xtor=xtor=erec-070-\[20150723-newsletter34\]](http://www.strategie.gouv.fr/evenements/debat-rapport-5-presidents-renforcement-de-lunion-economique-monetaire?xtor=xtor=erec-070-[20150723-newsletter34])

cadre des traités européens existants ... La Chancelière a notamment évoqué le semestre européen, qui permet des recommandations plus concrètes, spécifiques aux différents pays. Il s'agit d'un premier pas, qui pourra et devra être suivi par d'autres, a-t-elle indiqué. La coordination des politiques économiques doit se concentrer sur les champs d'action politique qui sont décisifs pour le fonctionnement de l'Union économique et monétaire. »⁵⁷⁶

Ce faisant, elle anticipait les conclusions du rapport des cinq présidents⁵⁷⁷, présenté au Conseil européen des 25 et 26 juin 2015, par le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, le président du conseil, Donald Tusk, le président de l'Eurogroupe, Jeroen Dijsselbloem, le président de la Banque centrale européenne, Mario Draghi, et le président du Parlement européen, Martin Schulz. Leurs propositions ont été souvent jugées décevantes, du fait d'un calendrier de réalisation étendu sur dix ans, pour approfondir l'Union économique et monétaire (UEM) à partir du 1^{er} juillet 2015 et la parachever en 2025 au plus tard et le postulat avancé, sans doute réaliste, qu'il n'est pas souhaitable d'engager dans l'immédiat une révision des traités. Il convient également de noter que le rôle des parlements nationaux est évoqué en moins d'une page et que les présidents se contentent d'une pétition de principe sur l'importance du rôle des parlements nationaux. **Or, nous avons le sentiment qu'il ne pourra pas y avoir d'évolution substantielle de la gouvernance de l'UEM sans une association réelle des parlements nationaux à ces procédures**, car les espoirs placés dans le surcroît de légitimité accordé au Parlement européen, par l'élection au suffrage universel direct, ont été largement déçus⁵⁷⁸.

⁵⁷⁶ Résumé présenté sur le site internet du Gouvernement fédéral allemand (en français): http://www.bundesregierung.de/Content/FR/Artikel/2015/06_fr/2015-06-18-regierungserklaerung_fr.html?nn=393992

⁵⁷⁷ « Compléter l'union économique et monétaire », rapport disponible en ligne : http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_fr.pdf

⁵⁷⁸ « Nous avons aussi décidé que le Parlement européen serait désormais élu au suffrage universel en espérant qu'il renforcerait sa légitimité, ce qui ne s'est, hélas, pas suffisamment produit », Valéry Giscard d'Estaing, le Point, 13 mai 2014

Section I Faut-il instituer un mécanisme de gouvernance propre à la zone euro ?

Avant même d'aborder la question du modèle institutionnel retenu, il est important d'en définir le champ géographique, pour déterminer si les règles retenues s'appliquent aux seuls Etats de la zone euro ou à une partie plus importante, comme cela est le cas, par exemple, avec le TSCG.

Le débat sur la mise en œuvre d'un mécanisme de gouvernance propre à la zone euro place les institutions communautaires dans une position difficile. Les pays n'appartenant pas à la zone euro considèrent, en effet, que le poids de celle-ci dans l'économie de l'Union est tel que les décisions intervenues dans ce cadre ont des conséquences essentielles pour leurs économies. Dès lors, ils ne veulent en aucun cas être exclus du processus de décision⁵⁷⁹.

P1 Un refus de principe des Etats n'appartenant pas à la zone euro relayé par le Parlement européen

La Commission européenne souligne ce point dans son « projet détaillé pour une union économique et monétaire véritable et approfondie ⁵⁸⁰», où elle relève que le renforcement de l'Eurogroupe

⁵⁷⁹ Par exemple la déclaration du premier ministre Britannique du 10 10 2011 rapportée par l'Express du 23 10 2011 "*Il est dans l'intérêt de la Grande-Bretagne que les pays de la zone euro règlent leurs problèmes. Mais cela devient dangereux -et j'en ai parlé franchement avec eux-, s'ils prennent des décisions vitales pour les autres pays du Marché unique, comme des décisions sur les services financiers qui concerne tout le Marché unique*", http://lexpansion.lexpress.fr/actualites/1/actualite-economique/la-revolte-gronde-parmi-les-etats-de-l-ue-n-appartenant-pas-a-la-zone-euro_1043780.html#mh5FDYgGZxCHhLTF.99-

⁵⁸⁰ Communication de la commission, projet détaillé pour une union économique et monétaire véritable et approfondie lancer un débat européen /* com/2012/0777 final */ 52012dc0777

nécessiterait une modification du traité, car la nature purement informelle de l'Eurogroupe, établie dans le protocole n° 14, en fait un simple forum de discussion sans compétences décisionnelles. Nous avons pu constater, à l'occasion de la crise grecque de 2015, que cette approche juridique ne résistait pas à l'examen des faits et que cet organe informel était décisionnel, même s'il est exact que, formellement, les décisions arrêtées par l'Eurogroupe sont endossées juridiquement selon une autre formation.

En outre, nous devons relever que les articles 136 et 138 du TFUE, ont déjà créé un modèle selon lequel le Conseil adopte certaines décisions par le seul vote des membres de la zone euro.

Dans ses propositions, la Commission européenne « plaide en faveur de la création de bases juridiques supplémentaires dans le traité suivant ce modèle. Dans la pratique, la principale différence entre ce dernier (celui des art 136 et 138) et un Eurogroupe doté de compétences décisionnelles, serait que, dans le second cas, les représentants des États membres qui ne font pas partie de la zone euro seraient exclus, non seulement du vote, mais aussi des délibérations et des travaux préparatoires effectués à des niveaux inférieurs à celui des réunions ministérielles ». De l'avis de la Commission, ce ne serait pas souhaitable, car cela reviendrait en réalité à créer un « Conseil de la zone euro » en tant qu'institution distincte, sans tenir compte de manière adéquate de la convergence entre les membres actuels et futurs de la zone euro.

Il est à noter que le rapport des cinq présidents, présenté au Conseil européen des 25 et 26 juin 2015, n'aborde pas de front cette question. Il propose de multiples renforcements des institutions ayant à connaître de la zone euro, mais ne propose pas, par exemple, la création d'une structure parlementaire propre à la zone euro. Peut-être est-il entravé par la résolution du Parlement européen du 12 décembre 2013, sur les problèmes constitutionnels d'une gouvernance à plusieurs niveaux dans l'Union européenne (2012/2078(INI), qui est parfaitement claire sur ce point : « *demande la modification de l'article 136 du traité*

FUE afin d'élargir son champ d'application à la participation volontaire des États membres dont la monnaie n'est pas l'euro, en leur accordant le plein droit de vote conformément à la procédure de coopération renforcée, l'abandon des restrictions prévues à l'article 136 du traité FUE et la requalification de cet article en une clause générale pour l'adoption d'actes juridiques relatifs à la coordination et à la définition de normes minimales juridiquement obligatoires en matière de politique économique, sociale et d'emploi »

Ce vote obtenu à une très large majorité donne à penser qu'une révision des traités engagée selon les procédures communautaires de révision des traités, (c'est-à-dire sur la base des propositions d'une convention), a peu de chances de voir émerger des structures de décisions où les États n'appartenant pas à la zone euro n'auraient qu'une voie consultative.

Malgré cette situation politique, un constat s'impose : il est difficilement acceptable pour les opinions publiques que des ressortissants de pays n'appartenant pas à la zone euro puissent directement participer à des décisions impliquant uniquement la zone euro. Cela est vrai de la composition du Parlement européen, mais ne l'est pas de la Commission européenne, si nous nous abritons derrière le fait que les commissaires européens prêtent serment d'indépendance par rapport à leur État d'origine⁵⁸¹. Il convient néanmoins de relever que les présidents successifs de la Commission européenne ont toujours veillé à ce que ce soit un commissaire issu de l'un des pays membres qui soit en charge de l'euro.

⁵⁸¹ « Je m'engage solennellement ...à exercer mes responsabilités en pleine indépendance, dans l'intérêt général de l'Union; dans l'exécution de mes tâches, à ne solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement, institution, organe ou organisme...Je prends acte de l'obligation établie par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en vertu de laquelle chaque État membre doit respecter ce caractère et ne pas chercher à influencer les membres de la Commission dans l'exécution de leurs tâches ».extrait du texte du serment prêté par les commissaires européen sur le fondement de l'article 245 du TFUE

Pour des raisons de légitimité démocratique⁵⁸², surtout si un budget propre à la zone euro, est mis en œuvre, il nous apparaît nécessaire que soit mise en place une structure de gouvernance et parlementaire propre à la zone euro, mais, il est probable que, pour contourner l'opposition du Parlement européen, cette dernière devra prendre la forme d'un traité international, option expressément exclue par le parlement européen.

**Résolution du Parlement européen du 12 décembre 2013 sur les
problèmes constitutionnels d'une gouvernance à plusieurs
niveaux dans l'Union européenne (2012/2078(INI))**
(extraits)

6. rappelle que la gouvernance d'une véritable UEM, pour être effectivement légitime et démocratique, doit s'inscrire dans le cadre institutionnel de l'Union;

*8. insiste sur le fait que les formes existantes d'intégration différenciée prévues par les traités permettent de réaliser la première étape de la création d'une véritable UEM entièrement cohérente avec les exigences d'une plus grande responsabilité démocratique, de ressources financières accrues et d'une meilleure capacité de prise de décision et appelle toutes les institutions à agir rapidement en exploitant au maximum les possibilités offertes par les traités en vigueur et par leurs éléments de flexibilité, mais aussi à préparer les modifications qu'il est nécessaire d'apporter aux traités afin de garantir la sécurité juridique et la légitimité démocratique; **réaffirme qu'il convient d'exclure l'option d'un nouvel accord intergouvernemental;***

*11. souligne que, pour que l'intégration différenciée reste un moyen de promotion de l'intégration, de garantie tant de l'unité de l'Union que **du respect substantiel du principe d'égalité**, celle-ci doit rester ouverte et avoir pour but final d'inclure tous les États membres;*

En effet, nous ne devons pas sous-estimer la difficulté politique d'une réforme institutionnelle, qui doit intégrer le sentiment des petits

⁵⁸² Olivier COSTA, "Que peut le Parlement européen", *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°149, La gouvernance européenne, p.77-89. URL : <http://www.revue-pouvoirs.fr/Que-peut-le-Parlement-europeen.html>

et des moyens Etats de l'Union européenne d'être placés, parfois, devant le fait accompli, les décisions étant arrêtées, dans un cercle plus restreint que les conseils européens, par les grands Etats et souvent le couple franco-allemand.

P2 Une situation de fait inégalitaire

A côté de l'égalité de droit entre les Etats appartenant à la zone euro et ceux qui n'en sont pas, se pose la question de l'égalité entre les Etats dans la prise de décision. Nous serions tentés d'analyser le fonctionnement des institutions européennes comme celui d'une société dotée d'un conseil de surveillance de 19 membres et d'un directoire composée de quatre personnes : deux représentent les actionnaires majoritaires, détenant 50% du capital et deux l'ensemble des autres actionnaires.

La France et l'Allemagne représentaient en effet en 2014 la moitié du PIB de la zone euro (5036,2 milliards d'euros sur un total de 10 103,5⁵⁸³), ce qui confère à ces pays un poids particulier dans les décisions prises.

La crise grecque de juillet 2015 illustre cette situation, car son règlement avait été précédé de plusieurs « mini-sommets » de la zone euro consacrés à la Grèce ; par exemple, le jeudi 19 mars 2015, où s'étaient retrouvés le président français, François Hollande, la Chancelière allemande, Angela Merkel, le président de l'Eurogroupe, Jeroen Dijsselbloem, celui de la Banque centrale européenne (BCE), Mario Draghi, celui de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, et le premier ministre grec, Alexis Tsipras.

Les différents sommets ont connu des variantes (par exemple avec la participation du président du conseil européen ou celui de

⁵⁸³ Source banque de France :

https://www.banquefrance.fr/fileadmin/user_upload/banque_de_france/Economie_et_Statistiques/base_de_donnees/chiffres-cles-zone-euro/zef015.pdf

l'Eurogroupe), mais le Président français et la Chancelière allemande ont toujours été présents. Cette situation de fait n'est pas nouvelle et le constat que l'UE se bloque sans le soutien actif de la France et de l'Allemagne relève de l'évidence, mais ne peut pas être entérinée sur le plan institutionnel, car elle entraînerait un amoindrissement considérable de la sur représentation des petits pays.

La situation de fait⁵⁸⁴, conduit alors à penser qu'une structure de gouvernance propre à la zone euro s'impose pour assurer la transparence et l'existence d'un débat démocratique sur les décisions prises.

L'idée de gouvernance spécifique à la zone euro est portée quasiment depuis l'origine par la France, mais s'était jusqu'aux années 2010 (déclaration commune franco-allemande⁵⁸⁵) heurtée au scepticisme germanique, qui le comprenait comme un moyen de remettre en cause l'indépendance de la Banque centrale européenne.

La notion de gouvernance économique implique préalablement de s'interroger sur la portée des décisions prises par le conseil dans le cadre de l'UEM.

⁵⁸⁴ « On peut se demander jusqu'où va le partage des souverainetés. Aujourd'hui, quand je vois les ministres aller à Bruxelles voir la Commission, comme un élève va voir son professeur ou son instituteur pour remettre son devoir, cela me fait mal au cœur. Si c'est ça l'Europe, alors on comprend qu'elle n'ait plus beaucoup d'attraits, et que l'on n'ait pas confiance en elle. La souveraineté partagée signifie que chaque pays a certes concédé une partie de sa souveraineté, mais aussi que chacun d'entre eux prend part à la décision. Il n'y a pas uniquement le couple franco-allemand – nécessaire mais insuffisant – ; il y a tous les pays. Il faut donc retrouver ce fonctionnement pour que les citoyens comprennent que le Portugal a son mot à dire dans les affaires de l'UEM, comme dans les affaires de l'Europe. » Jacques Delors, Repenser l'UEM, 28 juin 2013, <http://www.institutdelors.eu/011-16327-Repenser-l-UEM-et-repositiver-la-Grande-Europe.html>

⁵⁸⁵ Communication en Conseil des ministres français du 21 juillet 2010 de Mme Christine Lagarde

P3 Faut-il abandonner un mécanisme de sanctions qui n'est guère applicable dans les faits ?

La France et l'Allemagne souhaitaient, en 2010, un renforcement des sanctions, par exemple à travers la mise en place de « sanctions politiques, comme une suspension des droits de vote pour les États membres qui manquent gravement et de manière répétée aux obligations du Pacte de stabilité.⁵⁸⁶ ».

Nous voyons mal comment ce type de sanctions pourrait, politiquement, être mis en œuvre, sans susciter une crise entre l'Union européenne et l'opinion publique du pays concerné, ce qui signifie en clair que ce type de sanctions n'est applicable qu'à l'égard d'un pays recevant d'importants fonds structurels. L'exemple italien a montré que la véritable sanction prenait la forme des difficultés d'accès aux marchés financiers.

L'expérience montre également qu'il est quasiment impossible d'aggraver les difficultés budgétaires d'un Etat qui ne respecterait pas les critères de déficit, en lui infligeant une amende. A notre connaissance, un seul Etat a été sanctionné jusqu'à présent, l'Espagne, par une amende de 18,93 millions d'euros, intervenue sur la base du règlement 1173/2011, suite à des manipulations comptables de la Communauté de Valence⁵⁸⁷

C'est pourquoi nous percevons dans le rapport des cinq présidents une inflexion très nette. Ils ne proposent pas, en effet d'accroître des mécanismes d'amende qui ont fait la preuve de leur inefficacité, mais de garantir « un système de responsabilité et de légitimité démocratiques », en prenant les décisions de façon collective au sein du Trésor de la zone euro. En d'autres termes ***il existe aujourd'hui le sentiment que la seule procédure efficace pour améliorer la coordination des***

⁵⁸⁶ idem

⁵⁸⁷ Décision du Conseil en date du 13 juillet 2015, Bulletin quotidien Europe, 15 juillet 2015 n°4

politiques économiques n'est pas l'amende, mais le partage des décisions, à travers la mise en place d'une structure propre à la zone euro.

Section II La signification de l'achèvement de l'UEM

" Faire coïncider une politique économique de l'Union avec un 'pouvoir de coordination' des politiques nationales est une illusion (...) parce que ce pouvoir étant confié à ceux-là même qui doivent s'y soumettre se révèle impossible, précisément lorsque les divergences sont plus fortes ...C'est d'autant plus vrai dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne : la coordination est plus difficile à 27... un gouvernement économique de l'Union ne peut être fait que d'actions où l'Union est l'acteur et non pas le coordinateur "588.

Une large part des décisions européennes en matière de politique économique sont soumises en effet à la décision des États, c'est-à-dire à un processus de négociation de nature diplomatique, à l'exception des mesures qui traduisent l'application de la réglementation, car toute la démarche de la construction européenne repose sur l'élaboration de règles de droit. Or, un constat s'impose : les véritables règles de gouvernance de l'UEM ne sont pas celles qui figurent dans les traités.

Effectivement, le débat central porte sur le caractère obligatoire ou non des décisions arrêtées par le Conseil, sur proposition de la Commission européenne, dans le domaine de la coordination des politiques économiques, les décisions budgétaires demeurant, in fine, du ressort de la représentation nationale.

⁵⁸⁸ Tommaso Padoa-Schioppa, Institut Notre Europe Jacques Delors ?

PI Le point de vue de la commission européenne

Dans un très intéressant document de 2012⁵⁸⁹, la commission européenne expose son projet détaillé pour approfondir l'union économique et monétaire dans une communication, qui va jusqu'à mentionner les termes de « projet détaillé pour une union économique et monétaire véritable et approfondie »

La Commission européenne considère que la création de l'UEM et l'introduction de l'euro figurent parmi les réalisations les plus importantes de l'Union, mais note que, si les fondateurs de l'UEM attendaient beaucoup de la monnaie unique, tant sur le plan économique que sur le plan politique, « certaines de ces attentes sont réalisées, d'autres pas encore. »

Plus précisément, les fragilités relevées par la crise de certains Etats ont « été rendues possibles en grande partie par la configuration institutionnelle initiale de l'UEM, en particulier l'absence d'outil permettant de traiter de manière systématique les déséquilibres macroéconomiques. »

Si nous comparons les difficultés actuelles de certains pays, à leur performance passée au regard du Pacte de stabilité et de croissance, on constate que plusieurs Etats, qui connaissent une grave crise, avaient été "vertueux" dans le passé en matière budgétaire: c'est le cas notamment de l'Irlande et de l'Espagne. Ceci a souligné une limite supplémentaire de la supervision macroéconomique européenne : son caractère incomplet. En particulier, la supervision de l'évolution de la balance des paiements courants, de l'endettement privé et de l'expansion du crédit dans l'économie, aurait permis de constater la fragilité de pays comme la Grèce, (forte dépendance envers des créanciers extérieurs et déficit structurel de la balance des paiements courants), l'Espagne (exposée à une bulle du crédit et à un déficit structurel de la balance des paiements courants) et l'Irlande (exposée à une rapide expansion du

⁵⁸⁹Communication de la commission projet détaillé pour une union économique et monétaire véritable et approfondie lancer un débat européen /* com/2012/0777 final */ 52012dc0777

crédit et au plus fort endettement privé de la zone euro : 378% du PIB en 2007). Néanmoins, la Commission européenne estime que : « *b) La coordination des politiques économiques nationales au-delà du domaine budgétaire reposait sur des instruments peu contraignants – pressions par les pairs et recommandations - et n'avait qu'une incidence limitée sur l'action de chaque État membre de la zone euro... L'instrument n'était donc pas assez robuste pour contrer l'ouverture progressive d'écarts de compétitivité.* » ?

Dans une vision qui nous semble trop centrée sur les questions budgétaires, qui pour nous sont loin d'être à l'origine de la crise de 2008. Cette analyse nous semble limitée et passe un voile pudique sur deux phénomènes, essentiels à nos yeux, qui ne sont pas abordés dans le document de la Commission européenne : la surévaluation de l'Euro pendant une dizaine d'années, qui a fortement pénalisé les pays dont les exportations sont sensibles à la compétitivité-prix et l'incohérence interne des politiques conduites au sein de la zone euro amenant certains Etats à soutenir par un déficit budgétaire une consommation intérieure, qui constituait également un marché pour des pays tels que l'Allemagne, ayant opté pour une politique de modération salariale.

Aujourd'hui encore cette question n'est pas véritablement réglée, car dans la mesure où il respecte les contraintes budgétaires imposées par les traités, il est quasiment impossible de sanctionner un pays pour les déséquilibres que pourrait générer sa politique. Nous ne pensons pas que des mesures supplémentaires de contrôle budgétaire des pays membres de l'Union européenne soient de nature à régler les divergences de structure des économies, qui impliqueraient une union de transfert, refusée jusqu'à présent et inaccessible à un budget communautaire cantonné à 1% du PIB.

C'est pourquoi, dans ses propositions, la Commission européenne envisageait d'établir à plus long terme (au-delà de 5 ans), un budget indépendant pour la zone euro, qui donnerait à l'UEM les moyens financiers de soutenir les États membres fragilisés par un choc économique. Pour elle, un cadre de gouvernance économique et

budgétaire, profondément intégré, pourrait permettre l'émission en commun de dette publique, ce qui améliorerait le fonctionnement des marchés et la conduite de la politique monétaire. Cette position a été reprise par le président Hollande⁵⁹⁰, en particulier sur la question de la mise au point d'un budget propre à la zone euro.

Le commissaire Moscovici rappelait, le 26 mai 2015⁵⁹¹, que si la Commission s'attacherait à suivre les progrès dans la mise en œuvre des nouvelles recommandations 2015 sur une base continue, et à surveiller les déséquilibres macroéconomiques, ces recommandations constituaient des « orientations » dont la mise en œuvre relevait des gouvernements et n'étaient pas prescriptives, dans le cadre des procédures démocratiques propres à chaque Etat.

P2 Les propositions des « cinq présidents »

Outre l'extension des domaines visés par le semestre européen, nous avons surtout retenu que, pour les cinq présidents, « le processus de convergence devrait être rendu plus contraignant au moyen d'un ensemble commun de normes de haut niveau qui seraient définies dans la législation de l'UE ». Les présidents manifestent donc ainsi la volonté de recourir au droit dérivé et non à une réforme des traités, pour accroître les domaines d'intervention de l'Union européenne. Cette démarche pourrait néanmoins se heurter au principe de pleine souveraineté parlementaire affirmé par le TSCG.

A nos yeux la lecture du rapport des cinq présidents génère un malaise sur l'avenir qu'ils envisagent pour les parlements nationaux.

Les propositions relatives à un semestre plus intégré prévoient⁵⁹², entre novembre et février (phase 1), l'organisation d'un débat au

⁵⁹⁰ Voir l'interview du Président Hollande dans le Journal du dimanche du 19 juillet 2015

⁵⁹¹ <http://www.independent.ie/business/irish/pierre-moscovici-to-travel-to-dublin-to-discuss-irelands-economic-policy-priorities-31213656.html>

⁵⁹² Page 24

Parlement européen sur l'examen annuel de croissance mais, au-delà il est proposé que dans le cadre du dialogue économique l'ensemble des documents soit examiné par le Parlement européen et que ce dernier organise un débat « sur les priorités définies pour l'UE et la zone euro...pour l'année à venir ».

Cela signifie que les parlementaires de pays n'appartenant pas à la zone euro sont placés sur un pied d'égalité avec ceux de la zone euro pour en définir les priorités. Le rapport considère en effet qu'il appartient au Parlement européen de « s'organiser pour jouer son rôle dans les matières spécifiquement liées à la zone euro »⁵⁹³

Nous nous interrogeons également sur l'idée avancée (page 19 du rapport) d'organiser au Parlement européen un débat sur les recommandations adressées à chaque pays. Il nous semble qu'un débat au Parlement européen où seraient évoquées des questions comme le régime des retraites ou la protection sociale française, au sujet de laquelle s'exprimeraient des étrangers, peu au fait des spécificités nationales, serait redoutable. Nous pouvons assez facilement imaginer l'opinion que pourrait émettre un conservateur britannique sur le système social français...

En outre, il est proposé d'en régler les conditions d'organisation par un accord interinstitutionnel, dont seraient exclus les parlements nationaux, ce qui nous amène à nous demander si ce type de propositions n'est pas effectué dans l'idée de saper la légitimité de la conférence interparlementaire, prévue à l'article 13 du TSCG, qui a du mal à s'affirmer.

La phase 2 ou «achèvement de l'UEM», prévoit que « des actions de plus grande ampleur seront mises en place afin de rendre le processus de convergence plus contraignant, à travers, par exemple, un ensemble de critères de convergence définis conjointement, qui pourraient éventuellement revêtir un caractère juridique, ainsi qu'un Trésor de la zone euro, » qui ira plus loin en matière de partage de

⁵⁹³ Page 19

souveraineté entre les États membres ayant adopté l'euro et correspond, sans doute, à ce que l'on appelle « gouvernement économique européen », accompagné d'une représentation extérieure unifiée. En effet, l'Union européenne et la zone euro n'ont toujours pas de représentation unique dans les institutions financières internationales, notamment au FMI.

Il convient de relever que la représentation au FMI est proportionnelle à la quote-part⁵⁹⁴ des États et l'idée d'apporter à l'UE les dotations versées et de perdre une représentation spécifique sera difficile à faire accepter aux opinions publiques, car la participation aux organes de direction serait réduite du fait d'une représentation unique. Actuellement, la France et l'Allemagne disposent chacune d'un siège permanent au Conseil d'administration du FMI, auquel s'ajoutent celui des représentants de zone géographique soumis à élection (Belgique, Luxembourg et Pays Bas), dès lors une représentation qui ferait passer de cinq à un (sur 22) la représentation de l'Union européenne renforcerait-elle cette dernière ? Sur le plan symbolique, sans aucun doute, sur le plan pratique, nous en sommes moins convaincus.

Ces mesures s'inscrivent dans la vision des cinq présidents selon laquelle il convient de passer d'un système de règles à un système fondé sur les institutions, afin de garantir que l'UEM repose sur une prise en commun des décisions et non sur la crainte de sanctions. À plus long terme (phase 2), un mécanisme commun de stabilisation macroéconomique devrait être mis en place, afin de mieux absorber les chocs auxquels il est impossible de faire face au seul niveau national., puis dans une phase finale, (au plus tard d'ici à 2025), une UEM approfondie et véritable devrait voir le jour.

Les cinq présidents proposent également de renforcer le rôle de

⁵⁹⁴ La quote-part détermine en grande partie l'influence qu'exerce le pays membre dans les décisions du FMI. Chaque membre du FMI dispose de voix de base, auxquelles s'ajoute une voix supplémentaire pour chaque fraction de la quote-part équivalant à 100.000 DTS. À la suite de la réforme de 2008, le nombre de voix de base a été fixé à 5,502 % du total des voix. Source site internet du FMI : <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/quotasf.htm>

l'Eurogroupe. À court terme, cela pourrait nécessiter un renforcement de sa présidence et des moyens à sa disposition. À plus long terme (phase 2), une présidence à temps plein de l'Eurogroupe pourrait être envisagée.

L'essentiel des propositions du rapport des cinq présidents se retrouve dans les déclarations récentes du Président Hollande, mais, si un compromis franco-allemand se dessine dans les mois à venir, les dirigeants européens devront rapidement trancher la question du recours à un traité international, propre à la zone euro, où une révision des traités communautaires, qui constituerait une procédure plus longue où il serait difficile de faire admettre l'idée de la création d'une assemblée composée exclusivement de parlementaires nationaux. Le tableau sur les phases successives de la rédaction de l'article 13 du TSCG, illustre le tour que pourrait prendre ce débat⁵⁹⁵.

Section III Comment définir la nature et les prérogatives d'un gouvernement économique de la zone euro

Le Gouverneur de la banque de France, Christian Noyer, estime qu' « *il faut désormais adjoindre à l'union monétaire, un volet économique, parfois désigné du terme de gouvernement économique. En clair, il faut nous doter d'une vraie discipline financière collective...* »⁵⁹⁶

Dans une acception française, le terme de « gouvernement » est un terme fort qui fait référence à la détermination et à la conduite des affaires publiques (article 20 de la Constitution). Comme le souligne le Gouverneur, le thème de « gouvernement économique » ne doit pas s'entendre dans ce sens, mais plutôt avec une signification de gestionnaire, c'est-à-dire d'une institution faisant respecter des

⁵⁹⁵

⁵⁹⁶ Christian Noyer, interview, Le Monde 25 juillet 2015

disciplines, et non d'un organisme décidant de la définition et de la conduite de l'ensemble d'une politique économique.

Il nous semble que la définition donnée par la Chancelière allemande et le Président français en mai 2015 correspondent à cette approche, évoquée par Christian Noyer.

P1 Le gouvernement économique de la zone euro ?

Le 31 mai 2015 dans une déclaration commune⁵⁹⁷, les deux dirigeants ne parlaient pas de gouvernement de la zone euro mais de « gouvernance » incluant trois propositions :

- « Des sommets plus réguliers de la zone euro ; un Président à plein temps de l'Eurogroupe des ministres des Finances disposant de moyens renforcés et la possibilité pour le sommet de la zone euro de mandater d'autres ministres de la zone euro, par exemple les ministres de l'Emploi et des Affaires sociales, de la Recherche ou de l'Industrie, de faire progresser les travaux sur des questions spécifiques à la zone euro ».
- « Des structures dédiées spécifiques à la zone euro à mettre en place au sein du Parlement européen après les prochaines élections européennes.... »
- « Un dialogue plus régulier avec les partenaires sociaux, tout en respectant leur autonomie »

Comme le note le Président de la Commission européenne⁵⁹⁸, la proposition conjointe franco-allemande se situe assez loin de ce qu'évoquait le Président Hollande le 14 juillet 2015 où il indiquait qu'un Gouvernement économique *"se réunirait tous les mois autour d'un véritable président nommé pour une durée longue"...Il "débattrait des principales décisions de politique économique à prendre par les Etats membres, harmoniserait la fiscalité, commencerait à faire acte de convergence sur le plan social, par le haut, et engagerait un plan de lutte contre la fraude fiscale"*.

La notion de " gouvernement économique européen ", dans cette dernière définition implique des transferts de compétences vers une ins-

⁵⁹⁷ Cf. voir annexe n°5 le texte intégral de la communication franco-allemande

<http://www.elysee.fr/communiqués-de-presse/article/contribution-franco-allemande/>

⁵⁹⁸ Interview de Jean Claude Juncker quotidien Le Soir (Bruxelles), 23 juillet 2015

titution suis generis, qui ne serait pas juridiquement l'Union européenne et, il nous apparaît relativement évident que les transferts de compétence évoqués impliquent une révision constitutionnelle préalable, en France comme en Allemagne, ne serai ce qu'à travers la compétence fiscale des parlements nationaux.

La France n'a d'ailleurs jamais précisé clairement ce qu'elle entendait par gouvernement économique et le terme de « gouvernance économique », apparaît plus commode en raison de son manque de précision, qui permet de désigner des actions obéissant à des logiques différentes.

Tout d'abord une **logique intergouvernementale**, car actuellement l'Union européenne coordonne l'action de plusieurs gouvernements disposant de l'essentiel du pouvoir de décision, c'est en cela que la « gouvernance » s'oppose à la notion de « gouvernement » gestionnaire de biens communs européens.

La notion de gouvernement européen renvoie également à un désir d'augmenter la légitimité et l'efficacité de la zone euro, en faisant d'elle la gardienne de l'intérêt général; car dotée d'un leadership clair, sur des problèmes précisément identifiés, et responsable politiquement devant une Assemblée parlementaire dédiée.

Mais la conception de l'intérêt général, identifié par les institutions communautaires, peut ne pas être partagée si l'on se réfère à des politiques économiques alternatives. Il existe, en particulier à l'extrême gauche, l'accusation récurrente de vouloir imposer, sous prétexte de gouvernance économique, un modèle libéral à des nations qui ne le souhaitent peut être pas⁵⁹⁹.

⁵⁹⁹ « La Commission, les hautes administrations européennes et nationales sont actuellement dominées par une idéologie fédérale, libérale, technocratique. Selon celle-ci, l'Europe doit priver les États démocratiques (soumis aux tentations démagogiques) de leurs pouvoirs pour concentrer ceux-ci dans des instances européennes (BCE, Commission) qui feront évoluer l'Europe vers un modèle libéral : baisse des impôts et des dépenses publiques et sociales, réformes structurelles, déréglementation des marchés. », Revue de l'OFCE / *Débats et politiques* – 134 (2014) quelle gouvernance de la zone euro ? Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak *OFCE-sciences po*

Il nous semble que, dans le débat politique actuel, nous nous trouvons en présence de deux acceptions du mot gouvernement. Dans la première le mot « Gouvernement » évoque essentiellement les modalités de répartition du pouvoir de décision en matière de politique économique entre les différentes institutions, dans un environnement européen multi-niveaux, ou une même compétence peut être exclusive ou bien partagée.

La deuxième logique évoque directement la **question de la légitimité démocratique des décisions en matière de politique économique**. Le manque de confiance entre les Etats, lors de la création de l'euro, a fait craindre une forme de myopie démocratique du fait de la préférence des hommes politiques pour le court terme, d'où la solution du recours au droit avec l'élaboration de règles contraignantes destinées à limiter la marge de décision discrétionnaire des Etats. L'inconvénient de cette approche est qu'elle rend plus difficile la gestion du cycle économique, en imposant des politiques uniformes à des pays dans des situations économiques sensiblement différentes.

Si l'Eurogroupe devenait une structure permanente, dotée d'un président et d'un pouvoir de décision, les institutions devraient trancher une série de questions délicates:

- la légitimité de cette structure, lui sera –t-elle apportée par les Etats ou par l'Union européenne, à travers le Parlement européen. ?
- Les représentants des pays n'appartenant pas à la zone euro participeront-ils à la décision ?
- Le gouvernement obéira-t-il aux règles de responsabilité en vigueur pour censurer la Commission européenne ?
- Quelle sera la nature des rapports avec les Etats ?
- Ces derniers perdront-ils leur rôle de représentation internationale, en particulier au FMI, où comme cela est le cas dans la plupart des organisations internationales spécialisées ; nous contenterons nous d'une coordination ex-ante, comme le prévoit déjà l'article 138 du TFUE ?
- Exercera-t-il les compétences dévolues au Conseil en matière de politique de change ?
- Quelle sera la nature de ses liens avec la BCE ? Ce point est très important car le respect de l'indépendance de la BCE n'exclut pas, pour autant, la mise en œuvre d'un dialogue sur les sujets d'intérêt commun. Or, du point de vue allemand, la notion de

gouvernement économique a longtemps été considérée comme renvoyant à un projet français, inacceptable, de constituer un contrepouvoir à la Banque centrale européenne, susceptible de peser sur la politique monétaire et de limiter ainsi l'indépendance de la BCE⁶⁰⁰.

La démarche proposée par les cinq présidents nous apparaît plus simple dans la mesure où elle ne demande pas de modifications institutionnelles substantielles.

Dans cette approche « ce gouvernement économique serait organisé autour de trois piliers »:

- «Un fonds monétaire européen (rendant permanent l'actuel Fonds de stabilité financière et le futur Mécanisme Européen de Stabilité, à même d'accompagner la restructuration des dettes publiques et de faire face à d'éventuels défauts souverains ou bancaires,
- «Un Trésor européen doté d'une capacité autonome d'emprunt,
- « Des autorités de supervisions financières européennes renforcées dans leurs capacités d'intervention. »

Deux des trois éléments sont en passe d'être réalisés⁶⁰¹ et nous voyons se profiler un sens donné aux mots « gouvernement économique commun », assez éloigné des conceptions constitutionnelles françaises.

P2 Le « ministre de l'économie» de la zone euro ?

La première question qui se pose de savoir si ce gouvernement doit s'appliquer à la zone euro ou à l'Union européenne, dans la mesure où il est difficilement envisageable politiquement d'interdire aux pays non membres de la zone euro d'adhérer à un texte. Il est probable qu'une partie des dispositions relatives à la gouvernance trouveraient à s'appliquer à l'ensemble de l'Union européenne, comme cela est le cas avec le TSCG et cela pourrait concerner le « ministre de l'économie ».

⁶⁰⁰ Europanova Email - contact@europanova.eu

⁶⁰¹ Duprat, Jean Pierre « Les innovations techniques de l'UEM et les limites de fond », Mélanges Lacoue-Labarthe, Droz Genève, 2015, (à paraître)

Dans cette perspective, l'Union européenne se doterait d'un ministre de l'Économie, dont le statut pourrait être analogue à celui du Haut-Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui appartient également à la Commission européenne.

Dans le cadre institutionnel actuel ; il pourrait être chargé de prévenir et de gérer les crises, ainsi que de proposer une stratégie de croissance durable, il aurait la latitude de proposer des stratégies de convergence en matière fiscale et sociale, Il assurerait une présidence permanente du conseil des ministres de la zone euro, ainsi que celle des Conseils ECOFIN et Compétitivité, mais, n'aurait pas de réelle autorité sur les gouvernements et les parlements nationaux, car cela ne serait pas constitutionnellement possible.

Si cette responsabilité revenait à une personnalité indépendante de la Commission européenne, elle pourrait également mettre en œuvre le budget de la zone euro. Son statut pourrait d'ailleurs poser problème, car dans ce schéma son action serait contrôlée par le parlement européen, donc des représentants de pays n'appartenant pas à la zone euro.

L'approche esquissée, à travers l'évocation de ces projets, correspond à une démarche pragmatique, qui peut sans doute être effectuée sans réforme des traités. Mais, si les Etats estiment qu'un gouvernement économique européen doit s'émanciper des intérêts nationaux, pour porter un discours de politique intérieure et extérieure, impliquant une légitimité qui passe par un appui parlementaire spécifique, propre à la zone euro, ce qui semble être l'option privilégiée par le Président Hollande, il convient de mettre en œuvre d'autres mécanismes, qui pourraient affaiblir considérablement la Commission européenne.⁶⁰²

La contribution franco-allemande, «Pour le renforcement de la compétitivité et de la croissance en Europe », présentée au Conseil européen des 27 et 28 juin 2013, mettait plutôt l'accent sur la nécessité d'une convergence économique et préalable, à de telles avancées⁶⁰³. Mais,

⁶⁰²Michael W. BAUER, Stefan BECKER, "La gouvernance économique durant et après la crise : vers la disparition de la Commission européenne", *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°149, - La gouvernance européenne, p.29-44.

⁶⁰³ « d'établir une évaluation commune des facteurs, indicateurs et problèmes essentiels sur lesquels nous devons nous pencher afin de définir les réformes et mesures requises de

quant à nous, nous retenons plutôt l'idée d'un inventaire préalable à l'engagement des réformes institutionnelles, dimension qui nous est apparue moins présente dans le rapport des cinq présidents, et quelque peu absente du débat européen⁶⁰⁴.

Section IV Un parlement de la zone euro ?

Le Président de la République, dans son interview traditionnelle du 14 juillet 2015, annonce l'émergence d'un projet de réforme institutionnelle de la zone euro en ces termes : « *Il y a le Gouvernement économique, il y a le budget de la zone euro, et puis, aussi une démocratie qu'il faut installer davantage. Regardez ce qui s'est passé avec la Grèce ; c'est toujours les gouvernements, c'est bien légitime, mais les peuples peuvent quelques fois être entendus. Il y a des référendums. Il faut aussi qu'il y ait une présence plus forte des parlementaires, de ceux qui représentent les nations. A terme, je souhaite donc qu'il y ait aussi un Parlement de la zone euro* »⁶⁰⁵

Effectivement, la question du poids des institutions démocratiques dans le fonctionnement de la zone euro se pose car, comme le souligne le Président Juncker, « *les Européens n'aiment pas l'Europe, qui est en mal d'explications. La construction européenne, née de la volonté des peuples,*

la part de chaque Etat membre et à l'échelon européen. Ceci constituera la base de l'élaboration d'une politique économique au niveau de la zone euro, ainsi que le cadre dans lequel seront justifiées les politiques et réformes nationales concernées ». site internet de l'Elysée

⁶⁰⁴ Wolfgang Schauble : « Si nous regardons vers l'avenir , ce qui serait plus important qu'un ministre européen de l'économieserait de réfléchir à un Président de l'union », 28 septembre 2011, cité par Michel Bouvier, manuel de finances publiques, p.184

⁶⁰⁵ Interview du président François Hollande, le 14 juillet 2015, <http://www.elysee.fr/interviews/article/entretien-televisé-en-direct-sur-tf1-et-france-2-a-l-occasion-du-14-juillet/>

*est devenue un projet d'élite, ce qui explique le fossé entre les opinions publiques et l'action européenne.*⁶⁰⁶ »

Le constat de la carence démocratique de l'Union économique et monétaire, illustrée par les débats autour du référendum grec de juillet 2015, suscite probablement les incertitudes les plus graves sur la pérennité du projet européen. Il nous semble que la méthode retenue pour constituer un ensemble politique européen à partir de la construction économique a atteint ses limites.

Il peut être illustré, en France, par le fait que si un débat parlementaire a été organisé, dès le 15 juillet 2015, sur le plan d'aide à la Grèce, aucune autorisation parlementaire n'a été demandée pour une décision qui accroît les risques exposés par la France vis-à-vis de ce pays d'environ 30 milliards d'euros. En effet, le Gouvernement considère que le Parlement s'étant prononcé sur la dotation initiale du Mécanisme européen de stabilité, il n'a pas à voter sur l'utilisation qui en est faite et les tirages successifs engagés par ce fonds⁶⁰⁷.

La réponse à apporter à ce déficit démocratique passe, sans doute, par une structure parlementaire perçue comme légitime par les opinions publiques⁶⁰⁸.

Comme pour la gouvernance économique, la première question qui se pose est de déterminer si le parlement en charge de l'UEM doit être dédié à la zone euro où intégré au Parlement européen.

⁶⁰⁶ Le soir, 23 juillet 2015

⁶⁰⁷ Cf. CR Audition de M Michel Sapin, Ministre de l'économie par les commissions des finances, des affaires européennes et étrangères de l'Assemblée nationale, le 15 juillet 2015.

⁶⁰⁸ Michel Bouvier, L'évolution du rôle du Parlement dans le processus budgétaire, colloque Sénat 24 et 25 janvier 2001, surveillance multilatérale internationale des finances publiques et pouvoir politique

P1 Un parlement dédié exclusivement à la zone euro associant les institutions communautaires

La première approche possible consisterait à concevoir une représentation parlementaire de la zone euro analogue à celle qui existe au niveau du Conseil, où à côté du Conseil « éco-fin », l'Eurogroupe ne comprend que les ministres de la zone euro. Mais, bien qu'il soit doté d'un Président, il n'a pas de statut institutionnel⁶⁰⁹.

Il convient également de noter que les pays n'appartenant pas à la zone euro sont informés à travers les travaux préparatoires aux conseils Ecofin des décisions de l'Eurogroupe et peuvent, de cette manière informelle, donner leur point de vue. Ces pays estiment en effet, que les décisions les plus importantes de la zone euro les concernent, aussi refusent-ils l'idée d'être exclus du circuit de décision, y compris parlementaire.

Nous avons plusieurs approches possibles qui permettent de répondre à ce désir d'association des pays non membres de la zone euro : renforcer le gouvernement des experts ou créer une structure dédiée à la zone euro au sein du parlement européen.

A Les structures alternatives à un Parlement

1. La gouvernance par les experts encadrant les structures parlementaires.

Nous sommes frappés par la volonté de fédérer, au niveau européen les organes nationaux et de leur donner un plus grand rôle. C'est ainsi qu'à court terme (phase 1), les cinq présidents proposent la

⁶⁰⁹L'Eurogroupe se réunit habituellement une fois par mois, à la veille de la session du Conseil "Affaires économiques et financières". Le vice-président de la Commission chargé des affaires économiques et financières, de la fiscalité et des douanes, ainsi que le président de la Banque centrale européenne participent également aux réunions de l'Eurogroupe. La première réunion informelle des ministres des finances des pays de la zone euro s'est tenue le 4 juin 1998 au Château de Senningen, au Luxembourg.

création d'un comité budgétaire européen consultatif, qui coordonnerait et compléterait les conseils budgétaires nationaux déjà en place (voir l'annexe 3). Ce comité fournirait, au niveau européen, une évaluation indépendante de l'exécution des budgets, à l'aune des objectifs économiques formulés dans le cadre de la gouvernance budgétaire de l'UE

Les « cinq présidents » proposent que dans la phase 1 qu'ils envisagent, intitulée « approfondissement par la pratique » (1^{er} juillet 2015 - 30 juin 2017), l'UEM s'appuie sur les instruments existants et les traités en vigueur, afin de « stimuler la compétitivité et la convergence structurelle, en s'appuyant sur des politiques budgétaires responsables mais, en créant dans un cadre compatible avec les institutions actuelles de nouveaux outils ». Cette phase nous apparaît assez mal définie sur le plan institutionnel, du fait de l'ambiguïté qu'il y aurait à créer de nouvelles autorités indépendantes, dont le rôle pourrait les amener à remettre en cause des décisions parlementaires. Les présidents, ayant constaté qu'une partie des problèmes de la zone euro venaient des divergences de compétitivité entre les pays membres, proposent, en effet, de créer une autorité de la compétitivité⁶¹⁰ de la zone euro. Telle que définie par le rapport, cette autorité consultative et indépendante serait une sorte de relais de la Commission européenne, pour évaluer l'évolution des réformes dans les Etats et la Commission pourrait s'appuyer sur ces travaux pour engager des mesures coercitives contre

⁶¹⁰ Rapport des cinq présidents p.9 : « Chaque État membre de la zone euro devrait créer un organe national chargé de suivre les performances et les politiques dans le domaine de la compétitivité. Cela permettrait d'éviter les divergences économiques et de renforcer, au niveau national, l'adhésion aux réformes nécessaires. Ces autorités de la compétitivité devraient être des entités indépendantes ayant pour mandat de «déterminer si les salaires évoluent en accord avec la productivité, par comparaison avec l'évolution dans d'autres pays de la zone euro et chez les principaux partenaires commerciaux comparables», comme cela a déjà été convenu par une large majorité d'États membres dans le cadre du pacte pour l'euro plus. En outre, ces organismes pourraient être chargés d'évaluer l'avancée des réformes économiques visant à renforcer la compétitivité... Le système d'autorités de la compétitivité de la zone euro rassemblerait ces organismes nationaux et la Commission, qui coordonnerait leurs actions sur une base annuelle. La Commission prendrait alors en compte les résultats de cette coordination pour décider de mesures dans le cadre du Semestre européen, en particulier pour son examen annuel de la croissance et pour les décisions à prendre au titre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM), y compris s'agissant de recommander ou non l'activation de la procédure concernant les déséquilibres »

les Etats dans le cadre du semestre européen. Cette idée traduit une volonté d'encadrement des prérogatives des parlements nationaux lorsqu'il s'agit d'« d'évaluer l'avancée des réformes économiques visant à renforcer la compétitivité... ».

Nous pouvons nous interroger sur la légitimité d'un tel organe qui, en France, ferait double emploi avec le Conseil économique, social et environnemental dont il nous semble que c'est la mission. Mais surtout nous sommes perplexes devant l'idée de la création d'une structure européenne supplémentaire propre à la zone euro « Le système d'autorités de la compétitivité de la zone euro rassemblerait ces organismes nationaux et la Commission, qui coordonnerait leurs actions sur une base annuelle. La Commission prendrait alors en compte les résultats de cette coordination pour décider de mesures dans le cadre du Semestre européen ». Il nous semble que le seul organisme habilité à jouer ce rôle est la réunion des parlements européen et nationaux prévue à l'article 13 du TSCG.

2. La structure de coopération parlementaire de l'article 13 du TSCG : la Conférence budgétaire interparlementaire

Si le bilan des conférences interparlementaires semble assez limité⁶¹¹, le domaine budgétaire national présente une difficulté supplémentaire, car nous nous situons dans un domaine où les institutions européennes ont une mission de coopération, doublée d'une fonction de contrôle, mais ne peuvent pas prendre de décisions qui relèvent de la seule compétence des parlements nationaux.

L'idée d'accroître le degré de coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen dans le cadre de la gouvernance économique et financière a été portée par Pierre Lequiller, alors Président de la Commission des affaires européennes de l'assemblée

⁶¹¹ Sur cette question il est possible de consulter utilement: -Maurer Andreas et Wolfgang Wessels (éds), *National Parliaments on their Ways to Europe. Losers or Latecomers?*, Baden-Baden: Nomos, 2001.

Larhant Morgan, *La coopération interparlementaire dans l'UE. L'heure d'un nouveau départ?*, *Policy Paper No 16, Notre Europe – Jacques Delors Institute*, 2005, p. 3-18 (dernière révision: 20/09/2013).

Nationale durant les négociations qui ont permis l'élaboration du TSCG et a donné lieu à l'article 13 du TSCG qui dispose que : « *Comme le prévoit le titre II du protocole (n° 1) sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé aux traités de l'Union européenne, le Parlement européen et les parlements nationaux des parties contractantes définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une conférence réunissant les représentants des commissions concernées du Parlement européen et les représentants des commissions concernées des parlements nationaux afin de débattre des politiques budgétaires et d'autres questions régies par le présent traité* ». Cette structure devait pour le Président Bartolone marquer la fin d'un certain « bricolage » institutionnel⁶¹².

Comme le montre le tableau de l'annexe VI ⁶¹³, la mise au point de l'article 13 du TSCG fut laborieuse et nous pouvons constater que nous sommes passés d'une procédure de coordination des commissions des finances à un mécanisme plus important, de coordination parlementaire classique, au sein d'une conférence interparlementaire, qui vise également à contrôler les décisions prises au niveau de l'UE, compenser le déclin de la souveraineté parlementaire nationale et trouver une expression institutionnelle de débat politique pour sensibiliser les parlementaires nationaux à l'approche européenne afin d'harmoniser l'approche exercée au niveau national.

⁶¹² Claude Bartolone rencontre parlementaire pour une Europe plus démocratique autour du manifeste pour une union politique de l'euro Mercredi 21 mai 2014, <http://presidence.assemblee-nationale.fr/le-president/discours/rencontre-parlementaire-pour-une-europe-plus-democratique-autour-du-manifeste-pour-une-union-politique-de-l-euro> « *Nous devons aller encore plus loin pour en finir avec le bricolage institutionnel en Europe. Avec le Traité sur la Stabilité, la Croissance et la Gouvernance, le choix clair a été fait de consolider les mécanismes de surveillance réciproque, en contrepartie de l'assistance mutuelle...Ce choix s'est traduit par la Conférence budgétaire interparlementaire qui est le lieu d'évaluation démocratique des orientations financières et économiques de l'Union Européenne et de ses membres...* »

⁶¹³ Institut notre Europe Jacques Delors policy paper 100 octobre 2013 la nouvelle conférence interparlementaire pour la gouvernance économique et financière valentin kreiling | Chercheur à Notre Europe – Institut Jacques Delors <http://www.notreeurope.eu/media/conferenceinterparlementaireecofinkreilingerneijdoct2013.pdf>

L'objectif d'origine de l'article du traité était que les députés nationaux « se réunissent régulièrement ... en étroite collaboration avec [...] mais le Parlement européen » s'est retrouvé en fin de compte comme une entité à part entière impliqué à part entière⁶¹⁴ Ce n'est qu'à partir de la quatrième version qu'un lien explicite a été établi avec les structures interparlementaires existantes⁶¹⁵

Le bilan que nous pouvons dresser de la conférence est plutôt mince, comme le soulignait⁶¹⁶M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – « Ce type de réunion est utile mais il faut aller plus loin qu'une discussion de salon entre parlementaires...il s'agit d'en faire une véritable association des parlements nationaux à la gouvernance économique et financière de l'Union européenne. Il faudra que cette conférence puisse se doter d'un règlement, qu'elle puisse adopter des « conclusions » au terme de ses réunions et, enfin, que son ordre du jour fasse l'objet d'une meilleure préparation. »

Il convient également de noter que des parlementaires nationaux ont souligné le manque d'enthousiasme du Parlement européen⁶¹⁷.

⁶¹⁴

⁶¹⁵ Le protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne annexé aux traités de l'Union européenne (auquel l'article 13 fait référence)

⁶¹⁶ Commission des finances du sénat, compte rendu de la réunion du 18 février 2015

⁶¹⁷, Rome pour la troisième Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique de l'Union européenne. étaient notamment présents Danielle Auroi, : « Malheureusement, trois conférences n'auront pas suffi à donner naissance au règlement intérieur, dont les principales dispositions avaient été arrêtées lors de la première conférence il y a un an à Vilnius. Pourtant, depuis la Conférence ratée de Bruxelles en janvier dernier, les Présidences successives de l'UE (Grecque puis Italienne) ont beaucoup travaillé à l'avancée de la Conférence. Pourquoi un tel blocage ? Madame Danielle Auroi, Présidente de la Commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale, revient pour ContreLaCour sur la dernière conférence de Rome. *Pourquoi le Règlement intérieur n'a-t-il pas été adopté la semaine dernière à Rome ?* **« Le Parlement européen a mis son veto. Il bloque la Conférence interparlementaire sur la gouvernance de l'UE.** Face à l'impossibilité de mettre d'accord parlementaires nationaux et européens, la décision sera prise par la prochaine Conférence des

Relevé également par M Jean-Claude Trichet lorsqu'il indique que : « Je considère aussi que, dans un second temps, il faudra aller nettement plus loin. Cela suppose que nos démocraties politiques y soient prêtes, la nôtre comme toutes les autres, ce qui rend les choses assez compliquées. S'agissant de l'approfondissement de la démocratie au sein de l'Union européenne, un des éléments nouveaux est la création de la Conférence mentionnée à l'article 13 du TSCG. Je sais les avantages et les inconvénients d'un tel organe, et que certains députés européens la perçoivent comme signalant la réduction de l'influence et de l'autorité du Parlement européen par une instance très étendue dont il sera difficile d'empêcher que les réunions se transforment en grands-messes. C'est incontestable. Cependant, mon point de vue d'ancien responsable « central » m'a permis de constater combien il est important que chacun comprenne bien ce qui se passe au niveau d'un continent entier, et combien il est difficile de parvenir à cette compréhension dans chaque capitale. Aussi, à la réflexion, l'idée de la Conférence me semble très bonne, mais il faudra être attentif à ne pas confondre les responsabilités inaliénables des parlements nationaux et celles du Parlement européen... » Ce dernier point constitue effectivement un problème absolument essentiel.

Présidents (des Parlements de l'UE) en avril 2015. ***Un texte de compromis n'avait-il pas été présenté par la Présidence italienne ?*** En effet, les délégations française et allemande s'étaient mises d'accord sur un texte. Les autres délégations nationales approuvaient le texte. La France demandait que le Règlement prévoie la possibilité expresse d'interpeller les responsables politiques européens, par exemple le Président de la BCE. Ce point a été accepté par les Allemands. Ces derniers demandaient que la semaine parlementaire (*) soit supprimée et que les conclusions de la Conférence ne soient pas contraignantes. Celles-ci seront publiées par la Présidence de l'UE.

Un compromis avait également été trouvé avec les eurodéputés qui demandaient qu'une délégation de dix eurodéputés puisse participer aux débats. En bloquant ainsi l'approbation du Règlement, les eurodéputés ont en revanche perdu la possibilité de coprésider la Conférence. Ils peuvent toujours le proposer, mais cela ne sera pas forcément accepté. ***Pourquoi l'Allemagne exigeait-elle des conclusions qui soient non contraignantes ?*** L'Allemagne n'attend aucune légitimité démocratique dans le cadre de la Conférence. Sa Constitution offre déjà aux parlementaires une pratique démocratique en matière de décisions européennes. Pour autant, il ne faut pas oublier que la majeure partie des Etats européens ne disposent pas de cette pratique démocratique. En France, la pratique commence à peine. »

<http://www.contrelacour.fr/conference-interparlementaire-rome-danielle-auroi/> **29 septembre**

2014

B Une structure commune au Parlement européen et aux parlements nationaux : Le rapport Arthuis

Le rapport remis par Jean Arthuis au Premier ministre, en 2012⁶¹⁸, propose une réforme en profondeur des institutions européennes. Les mesures préconisées dans ce texte incluent la création d'un poste de "président de l'Union européenne", fusionnant les postes de Président de la Commission et de Président du Conseil européen, ainsi qu'un poste de ministre de l'économie et des finances de la zone euro, la possibilité pour le Conseil de décider de sanctions politiques, l'amélioration de la transparence en matière de statistiques et de prévisions économiques, le renforcement du dialogue budgétaire, ou encore la création d'une "task force" pour aider les pays en difficulté et celle d'une commission parlementaire de surveillance de la zone euro car, la gestion d'un « règlement de copropriété » n'est pas, à ses yeux, celle d'un projet politique. Jean Arthuis souligne également un point ayant trait au fonctionnement des institutions européennes, car il considère que la chute de la Commission Santer en 1999 a affaibli la Commission au moment où elle aurait dû engager un bras de fer avec les Etats⁶¹⁹

Il note également que « l'expression de "gouvernance économique de la zone euro" a été longtemps contestée et refusée par les responsables européens, en particulier allemands, qui auraient pu y voir une tentative de contrôle politique de la BCE. Le problème renvoie aussi au refus des Etats – y compris la France – de reconnaître le besoin d'un véritable partage de souveraineté au sein de la zone euro⁶²⁰. »

⁶¹⁸ 12/03/2012, Jean Arthuis Sénateur, rapport au Gouvernement, la documentation française

⁶¹⁹ Cf. page 115

⁶²⁰

« Les Européens ont donné l'impression d'apporter, dans l'urgence, une réponse timide et désordonnée à la crise des dettes souveraines. L'épreuve de vérité sur la capacité de la zone euro à résoudre la crise est venue en février 2010, quand la Grèce, confrontée à la pression des marchés, rencontra de réelles difficultés de financement. La réaction européenne, tardive, a donc pu apparaître hésitante. La théâtralisation des sommets de chefs d'Etat ou de gouvernement a contribué à créer de grandes attentes. La multiplication de ces sommets dits "de la dernière chance" sous la pression des marchés a pu entretenir le sentiment d'impuissance face à la crise. Lors de la conception de la monnaie unique, rien n'avait été prévu en effet pour parer à une crise de liquidité ou de solvabilité d'un Etat membre de la zone euro. C'est donc un instrument de gestion de crise qu'il a fallu façonner au plein cœur de la crise qui, partie de Grèce, menaçait de déstabiliser toute la zone euro. » rapport Arthuis p ?

Après avoir noté l'échec de la mise en place d'une structure dédiée à la zone euro au sein du Parlement européen en faisant le constat que des personnalités influentes au sein du parlement européen n'en voulaient pas⁶²¹, le Sénateur souligne que « la coordination efficace des positions budgétaires et de la situation macroéconomique des Etats membres de la zone euro appelle une gouvernance spécifique, servie par une architecture institutionnelle cohérente », permettant la mise en place de sanctions plus efficaces, car adaptées⁶²².

Il propose pour cela d'aller vers un système institutionnel plus simple, dans le respect de la méthode communautaire, en adoptant un système "gigogne", où un même responsable assume des fonctions pour le compte de la zone euro et pour le compte de l'ensemble de l'Union européenne, par la fusion entre les fonctions de président du Conseil européen et de président de la Commission européenne. Mais surtout Jean Arthuis propose d'associer les parlements nationaux à la nomination du chef de l'exécutif en ces termes : « La candidature de ce président de l'Union européenne, proposée par les chefs d'Etat ou de gouvernement, serait *avalisée par suffrage indirect, par un congrès composé de parlementaires nationaux et de parlementaires européens*. ». Il nous semble effectivement assez évident qu'un Président de l'Union européenne, désigné de cette manière, disposerait d'un surcroît de légitimité.

Le Sénateur note, ce qui nous paraît évident, que « *Le renforcement significatif des prérogatives des institutions communautaires dans l'encadrement des procédures budgétaires nationales ne peut fonctionner qu'avec l'implication significative et durable des parlements nationaux*. Aussi, propose-t-il de constituer une commission de surveillance de la zone euro, composée de représentants membres des parlements nationaux, dédiés à cette mission, et de députés européens. Les parlementaires nationaux des Etats membres de la zone euro y seraient désignés, en nombre

⁶²¹

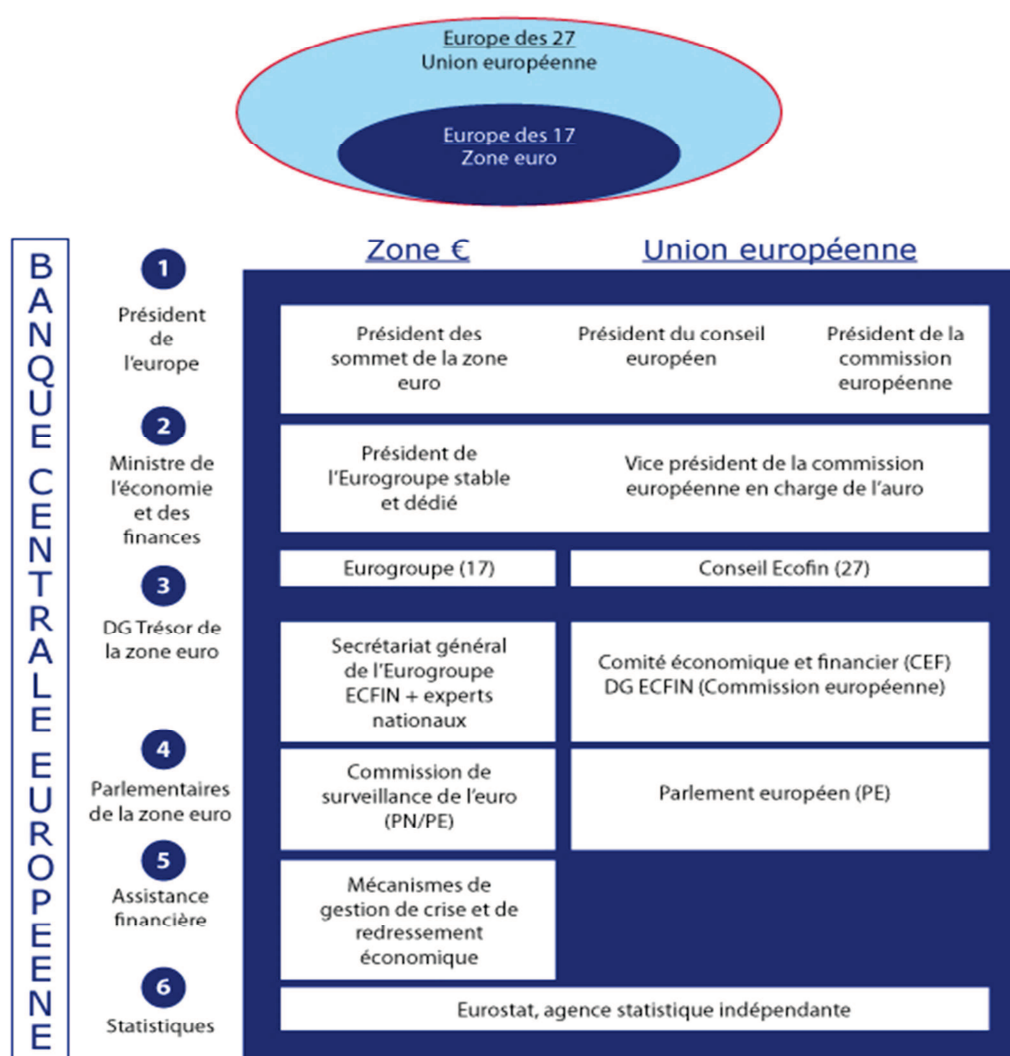
Citation ?

⁶²² « Je propose également de donner au Conseil la possibilité d'adopter **des sanctions politiques, plus crédibles** dans leur mise en œuvre que des sanctions financières qui grèvent le budget d'un Etat déjà fragilisé. **Une échelle de sanctions politiques** devrait être définie pour faire respecter les règles, allant de l'adoption d'une recommandation publique adressée à l'Etat concerné à la suspension du droit de vote à l'Ecofin. »

limité (moins d'une centaine au total), par leur chambre respective. Ils seraient issus des commissions permanentes compétentes en matière économique et financière. La commission de surveillance s'appuierait également sur une représentation appropriée du Parlement européen assurant la pluralité des courants politiques et la diversité des États membres.

La commission de surveillance de la zone euro, dépourvue de pouvoirs législatifs, exercerait des **prérogatives de contrôle et d'évaluation**. Ce contrôle porterait notamment sur le respect par les États membres des nouvelles règles définies pour renforcer la coordination et la discipline budgétaire. Elle adopterait des rapports d'initiative, émettrait des avis ou des résolutions sur les procédures prévues dans le cadre du semestre européen mais serait dépourvue de tout pouvoir législatif

Graphique : Récapitulatif du schéma proposé



Les propositions et l'architecture proposées, qui sont de nature à réintroduire les parlements nationaux dans la surveillance budgétaire, ont sans doute peu de chances de voir le jour, comme le montrent les difficultés de mise en place de la conférence parlementaire, prévue à l'article 13 du TSCG.

C Le refus du Parlement européen de voir apparaître en son sein une structure dédiée à la zone euro

Il est très frappant de noter que le Parlement européen ne s'est toujours pas doté en son sein d'une structure propre à la zone euro. L'institut Jacques Delors-notre Europe propose de créer une « sous-commission de la zone euro », au sein du Parlement européen⁶²³ et note, fort justement, « ces sous-commissions existent déjà dans des domaines où l'UE a moins de compétences que pour la gouvernance de la zone euro, tels que les droits humains ou la défense ; il est donc logique de créer une sous-commission du même type, tant pour des raisons pratiques que politiques (l'euro est un bien public qui a suffisamment de valeur...) ».

Il est clair que si aucune structure propre à la zone euro n'est apparue au sein du Parlement européen, cela est d'abord lié à la crainte d'une rupture d'égalité entre les Etats membres, mais surtout à la volonté des pays n'appartenant pas à la zone euro de demeurer associé à cette gouvernance.

⁶²³ <http://www.institutdelors.eu/media/ameliorergouvernanceuem-jdijdib-juin15.pdf?pdf=ok>

Nous doutons que les institutions européennes partagent l'opinion de la Cour constitutionnelle allemande, pour qui le Parlement européen n'est pas « un organe représentatif d'un peuple européen souverain »⁶²⁴. L'idée d'une structure regroupant les parlements nationaux constitue une perspective qui est expressément rejetée par le Parlement européen. Il est également douteux que la Commission européenne prenne l'initiative de lancer une réflexion sur le rôle des parlements nationaux, car elle estime que cela n'est pas son rôle⁶²⁵. Il nous semble que la sensibilité des institutions européennes et surtout la crainte du Parlement européen de voir discuter sa légitimité, par une structure concurrente conduiront à la création d'une structure propre à la zone euro au sein du Parlement européen où plus probablement à la constitution d'une institution associant parlements nationaux et européens, comme cela a été le cas lors du débat sur l'article 13 du TSCG. Les difficultés de coopération entre les parlements nationaux et européens nous semble parfaitement synthétisés par M Pierre de Boissieu⁶²⁶ qui, à travers le rapport « Refaire l'Europe : esquisse d'une politique » rédigé pour la fondation Synopia, insiste sur la « complémentarité entre le Parlement européen et les parlements nationaux qui ne se solde pas par des chevauchements de compétence permanents et des luttes de pouvoir ? ... les décisions qui concernent

⁶²⁴ Bverf GE 2 BvE2/08, cité par Laszlo Trocsanyi, *Constitutions nationales et intégration européenne*, éd Bruylant, 2015, page 32

⁶²⁵ « *ce n'est pas le rôle de la Commission de lancer un groupe de travail sur le rôle des parlements nationaux* », mardi 17 février 2015 Compte rendu n° 18 Commission des affaires européennes de l'Assemblée Nationale Audition, conjointe avec la commission des Affaires européennes du Sénat, de M. Frans Timmermans, vice-président de la Commission européenne, chargé des relations institutionnelles, de l'État de droit et de la Charte des droits fondamentaux

626 Assemblée nationale, commission des affaires européennes, compte rendu n° 112, 15 janvier 2014 : Audition de M. Pierre de Boissieu, ambassadeur de France, ancien secrétaire général du Conseil de l'Union européenne, sur le rapport « Refaire l'Europe : esquisse d'une politique » (rapport établi conjointement avec M. Antonio Vitorino, président de Notre Europe, M. Tom de Bruijn, ancien représentant permanent des Pays-Bas auprès de l'Union européenne et M. Stephen Wall, ancien représentant permanent du Royaume-Uni auprès de l'Union européenne

fondamentalement et exclusivement un pays donné doivent rester du ressort des parlements nationaux. Par exemple, le programme grec qui vise à réduire le nombre de fonctionnaires de 10 000 en un an ne peut être approuvé que par le parlement grec. Compte tenu de sa composition et de son mode d'élection, le Parlement européen n'a pas la légitimité requise pour prendre une telle décision. Comment associer, donc, le Parlement européen et les parlements nationaux ? Lors de la négociation du traité de Maastricht, j'avais suggéré de créer un Congrès qui aurait réuni le Parlement européen et des délégués des parlements nationaux. On m'a beaucoup critiqué pour cette idée, qui n'a pas eu de suite. Dans notre rapport, nous proposons de créer une instance consultative des parlements nationaux de la zone euro. C'est la première chose à faire : il est indispensable que les parlements nationaux soient informés des décisions concernant la zone euro... ». Il propose d'ailleurs la création d'une structure informelle ne nécessitant pas de modification des traités.⁶²⁷

Dans une résolution de 2013⁶²⁸ le PE précise en effet qu'il souhaite voir renforcé ses prérogatives (1°), ainsi que celles des parlements nationaux (mais uniquement au regard de leurs compétences nationales (5°), mais surtout que (6°). ... « la gouvernance d'une véritable UEM,

⁶²⁷ Vous m'objecterez qu'un traité est nécessaire pour créer une telle instance. Mais ce n'est le cas que si cette décision est prise par les gouvernements. Si les dix-huit présidents des parlements de la zone euro se mettent d'accord pour tenir des réunions périodiques au cours desquelles seront auditionnés le président de l'Eurogroupe, le président de la Banque centrale européenne et tel ou tel commissaire, personne ne trouvera rien à y redire et aucun traité n'aura été nécessaire. Il suffirait en réalité aux dix-huit parlements de se mettre d'accord sur la prise en charge des coûts d'organisation de ces réunions.

Nous proposons que les grands pays tels que la France désignent dix représentants au sein de cette instance, et les plus petits cinq. Ces derniers seraient ravis de voir l'écart de représentativité ainsi réduit. Cela ne poserait aucune difficulté puisque cette instance ne serait pas décisionnelle. Les nombres que nous avons avancés sont indicatifs. Il convient seulement qu'ils ne soient ni trop faibles – afin de garantir aux parlements des grands États membres une représentation équitable des différentes tendances de leur majorité et de leur opposition – ni trop élevé – afin de ne pas alourdir le fonctionnement de cette instance.

⁶²⁸ Résolution du Parlement européen du 12 décembre 2013 sur les problèmes constitutionnels d'une gouvernance à plusieurs niveaux dans l'Union européenne (2012/2078(INI))

pour être effectivement légitime et démocratique, doit s'inscrire dans le cadre institutionnel de l'Union ». En conclusion, cette résolution indique que toute modification devra intervenir par la procédure de la Convention, qui implique un accord du parlement européen.

Le risque de l'inertie du parlement européen est grand pour ce dernier, car il est possible que des structures se créent par coopération renforcée ou accord intergouvernemental en dehors de lui. Aujourd'hui il est possible de soutenir, comme le fait le Président Bartolone que « la zone euro est dans un No Man's Land institutionnel ». Il précise sa proposition en indiquant « il me semble naturel que le Parlement européen puisse, par exemple, adopter l'examen annuel de croissance. Mais, l'extension des pouvoirs de surveillance et de contrainte de la Commission sur les budgets nationaux implique, à mon sens, la mise en place d'un « Congrès des parlements nationaux » de la zone euro. L'Europe ne saurait avancer sans les parlements nationaux, et encore moins, contre eux. »⁶²⁹

P2 Une structure construite à partir des parlements nationaux ?

Il nous semble qu'il existe au sein de l'assemblée Nationale un large consensus pour considérer que la structure parlementaire de la zone euro doit être construite autour des parlements nationaux. Il nous semble que le rapport de Madame Danièle Auroi, présidente de la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale⁶³⁰, qui affirme une prédilection pour une formule réunissant les parlements nationaux illustre ce consensus, lorsqu'elle estime par exemple, que : *« L'union politique est une chimère si l'on ne change pas le mode actuel de décision de l'Europe. Les institutions actuelles ne disposent ni de l'efficacité, ni de la légitimité nécessaire pour trancher sur des questions aussi importantes que la fiscalité, la protection sociale... Une action efficace fondée sur ces compétences nécessairement partagées repose sur*

⁶²⁹ Claude Bartolone,

⁶³⁰ Assemblée Nationale, Rapport d'information n°1200, L'avenir de l'Europe : l'audace de la démocratie, Danielle Auroi députée, Juillet 2013, page 12

une étroite imbrication des niveaux européens et nationaux, qui implique pleinement les architectes quotidiens des politiques économiques que sont les parlements nationaux. C'est pour répondre à ces deux objectifs que la principale proposition du présent rapport est la création d'une Assemblée des peuples européens, constituée de représentants des parlements nationaux. Elle disposerait notamment du pouvoir de codécision sur toutes les matières liées à la gouvernance économique, en complément du Parlement européen... Cette nouvelle institution permettrait en effet de refonder les institutions chargées d'incarner « le » peuple européen, en les libérant de l'exigence sclérosante de la représentation égalitaire des États. »....⁶³¹,

Le Professeur Thomas Picketty, très actif dans ce débat a lancé un manifeste en faveur d'une « union politique de l'euro⁶³² » qui propose de « *permettre à la démocratie et la puissance publique de reprendre la*

⁶³¹ Le Président de l'assemblée Nationale M Claude Bartolone dans un ouvrage intitulé *L'Urgence européenne* se montre également favorable à l'idée « *d'assurer la légitimité démocratique des décisions du gouvernement économique européen en le complétant par un contrôle parlementaire adapté : dans un premier temps, à travers la conférence budgétaire, à terme, avec la mise en place un Congrès des parlements nationaux, complémentaire avec le Parlement européen.* »

Cet ouvrage est accessible en ligne : <http://www.jean-jaures.org/Publications/Essais/L-urgence-europeenne>

⁶³² Dans cet appel très critique sur le fonctionnement de la zone euro et les politiques engagées, les signataires, qui souhaitent voir la zone euro se doter d'un budget « *alimenté par un impôt européen* », estiment que la zone euro doit se doter d'un parlement. Il « *faut instituer une Chambre parlementaire* », estiment-ils. Pour eux, cette chambre doit être constituée « *d'une partie des députés des parlements nationaux (par exemple, 30 députés français issus de l'Assemblée nationale, 40 députés allemands issus du Bundestag, 30 députés italiens... en fonction du poids démographique de chaque pays, suivant un principe simple: un citoyen une voix).* » « *Dans ce schéma, l'Union européenne comporterait deux chambres : le Parlement européen actuel, élu directement par les citoyens des 28 pays, et la Chambre européenne, représentant les Etats au travers de leurs parlements nationaux. La Chambre européenne ne concernerait dans un premier temps que les pays de la zone euro souhaitant aller vers davantage d'union politique, fiscale et budgétaire. Mais elle aurait vocation à accueillir tous les pays de l'UE acceptant d'aller dans cette voie. Un ministre des Finances de la zone euro et à terme un véritable gouvernement européen seraient responsables devant la Chambre européenne.* » <http://pouruneunionpolitiquedeleuro.eu/>

main.» en avançant vers le fédéralisme car une telle structure parlementaire serait dotée du pouvoir de voter en particulier certains impôts⁶³³.

Il est intéressant de noter que l'association entre la création d'un parlement de la zone euro et la création d'une fiscalité propre est au cœur des réflexions des principaux « think tanks ».

- Le Glienicker Gruppe⁶³⁴, think tank d'origine allemande a élaboré un projet abouti de gouvernance de la zone euro qui l'amène à prôner la création d'un « Parlement de l'Union de l'euro », composé soit de parlementaires européens issus des dix-huit pays ayant adopté la monnaie unique, soit de parlementaires nationaux, sans que leur nombre ni leurs pouvoirs soient clairement énoncés. Ce Parlement contrôlerait un budget spécifique à la zone d'environ 0,5% de PIB, financé par des contributions des États, et ayant des fonctions d'investissement et de stabilisation. Le groupe Eiffel⁶³⁵, autre Think tank, réuni en 2014 à l'initiative de la députée européenne libérale Sylvie Goulard, député et ancienne fonctionnaire européen, envisage un Parlement de la « Communauté de l'euro » qui réunirait parlementaires nationaux et européens contrôlant un budget financé par des ressources propres. Parmi celles-ci, un reversement de parts des impôts sur les sociétés progressivement harmonisés et des taxes environnementales.

⁶³³ Il intervenait à un colloque le 21 mai 2014, à l'Assemblée nationale sur ce thème, et présentait son approche en ces termes : « Pour voter l'assiette de l'impôt sur les sociétés, et plus généralement pour débattre et adopter démocratiquement et souverainement les décisions fiscales, financières et politiques que l'on décidera à l'avenir de mettre en commun, il faut instituer une Chambre parlementaire de la zone euro. Il est en effet impossible de déposséder complètement les parlements nationaux de leur pouvoir de voter l'impôt. C'est au contraire en s'appuyant sur les souverainetés parlementaires nationales que l'on peut bâtir une souveraineté parlementaire européenne partagée... Cette nouvelle architecture démocratique de l'Europe nous permettrait enfin de sortir du mythe selon lequel le Conseil des chefs d'Etat pourrait tenir lieu de seconde Chambre représentant les Etats. »

⁶³⁴ <http://www.groupe-eiffel.eu/pour-une-communaute-politique-de-leuro/>

⁶³⁵ <http://www.groupe-eiffel.eu/about-us/>

- A l'inverse des deux think tanks précédents, le groupe « Euro 2030 » demande la création d'une « Commission de l'Union de l'euro », composée strictement de parlementaires européens dont l'une des tâches principales serait de gérer un budget alimenté par des ressources propres provenant d'une mutualisation de l'impôt sur les sociétés, de la TVA et d'une taxe carbone, qui pourrait également mutualiser la dette des États, à travers l'émission de titres communs de court terme adossés pour leurs taux aux bons du Trésor nationaux et dont l'objet serait de racheter ces derniers dans une limite de 10 % de PIB, si l'État concerné n'a pas de déficit excessif.

Il nous apparaît toutefois relativement évident que la création d'une structure parallèle, regroupant exclusivement les parlements nationaux, se heurtera à l'hostilité d'une majorité du parlement européen, ce qui impliquera le recours à un traité intergouvernemental analogue au TSCG et, donc à une procédure permettant de s'affranchir de l'avis du Parlement européen, surtout si ce parlement est doté d'un pouvoir délibératif en matière fiscale, qui impliquerait également dans ce dernier cas une réforme constitutionnelle.

Conclusion

Les paradoxes de l'union budgétaire

« l'accord grec n'est qu'un exemple supplémentaire de partage de souveraineté de circonstance, dans lequel le débat sur la légitimité ou la démocratie est presque omis, et de partage de souveraineté par le biais de canaux opaques, comme la fourniture de liquidités d'urgence et un prêt du MESF, reposant sur l'illusion d'un remboursement complet. ... L'union bancaire a été déterminante pour rompre le cercle vicieux entre les banques et les dettes souveraines mais elle reste incomplète et fragile... »⁶³⁶

"La crise a fait apparaître des lacunes manifestes dans notre gouvernance économique, notamment en ce qui concerne la surveillance budgétaire et, plus généralement, la surveillance macroéconomique. Il est donc essentiel et urgent de renforcer la coordination de nos politiques économiques." ⁶³⁷:

Le constat dressé par le Conseil européen est unanime, mais le risque aujourd'hui, illustré par le référendum grec du 5 juillet 2015, est que nous soyons un jour amenés à partager le sombre pronostic de Stephan Zweig, *« Afin de former un peuple, les Hommes entreprirent la construction d'une tour, la Tour de Babel. Ce grand projet humain fut terni par la confusion. »*⁶³⁸

Le risque est grand, avec l'idée d'un contrôle européen sur les budgets nationaux, d'entrer dans une étape de la construction

⁶³⁶ *Le 22 Juillet 2015 Tribune (extraits) par Jacques Delors, Gerhard Cromme, Henrik Enderlein, Pascal Lamy, António*

<http://www.institutdelors.eu/media/aprsaccordgrecedelorslamyvitorinoenderleinijduillet2015.pdf?pdf=ok>

⁶³⁷ Conclusions du Conseil européen du 17 juin 2010

⁶³⁸ La comparaison est empruntée à Stephan ZWEIG. Dans son écrit datant de 1916, l'auteur évoque la Tour de Babel en référence à l'Europe détruite par la Première guerre mondiale, qui devra trouver les moyens de se reconstruire, « La Tour de Babel », Essais tome III, Le livre de Poche, Pochothèque, 1996, p.1235.

européenne où les hommes ne se comprennent plus, car elle implique de partager, à terme une même vision du rôle de l'État et du champ d'intervention de ce dernier, c'est à dire d'effacer des divergences culturelles essentielles entre les Etats et de leur imposer la prééminence d'un intérêt général européen, défini de manière lointaine, où des Etats qui connaissent des situations économiques et sociales très différentes sont en mesure de faire dominer leur modèle.

En effet la construction de la monnaie européenne a conduit à l'édification d'une union budgétaire bancal, victime de quatre paradoxes :

- *Un projet fédéral s'appuyant sur les mécanismes d'un Etat unitaire ;*
- *Des pouvoirs accrus confiés à une commission européenne affaiblie ;*
- *Un pas essentiel de la construction européenne qui repose sur la défiance vis à vis des procédures démocratiques ;*
- *Des avancées politiques majeures qui n'intègrent pas le règlement des problèmes économiques fondamentaux.*

Nous avons essayé de démontrer, dans la première partie de cette étude, que les mécanismes de surveillance des finances publiques nationales ne cadraient pas avec le projet de construction d'une Europe fédérale, car dans aucun pays ayant opté pour un système fédéral les autorités centrales n'examinent et n'émettent un avis sur le budget d'un état fédéré, elles n'interviennent que s'il est en difficulté où ne respecte pas les règles.

De ce point de vue la crise de 2008 a été un révélateur dans la mesure où elle a vu s'affirmer la seule institution d'essence clairement fédérale de l'Union européenne, la BCE.

Par contre ni le Parlement européen, ni la Commission européenne, n'ont vu leur rôle s'affirmer. Cette opinion peut paraître paradoxale, s'agissant de la seconde, mais elle nous paraît exacte.

En effet, sur le plan juridique, la Commission a vu ses prérogatives élargies et le changement des règles de majorité ne devrait

plus permettre de bloquer les décisions de la Commission européenne, comme cela avait été le cas en 2003. Pour autant, nous avons pu constater l'impuissance de la Commission européenne à imposer son point de vue sur les réformes devant être engagées à des Etats rétifs, au premier rang desquels la France.

Plus grave, le postulat sur lequel était bâti l'euro, à savoir que la mise en place de la monnaie unique génèrerait spontanément une convergence des économies ne s'est pas vérifié. Deux Etats (la Grèce et l'Italie) enregistrent un PIB par habitant inférieur à celui dont ils disposaient lorsqu'ils ont intégré la monnaie unique.

L'idée que le même schéma juridique, d'équilibre budgétaire, doit être appliqué de manière identique aux Etats constitue une erreur d'analyse, aujourd'hui corrigée par la mise en place de parcours différenciés de retour à l'équilibre. Il n'en demeure pas moins vrai que la pression mise par les institutions européennes pour un retour rapide à l'équilibre budgétaire, fixé par les traités, a été sans doute contreproductive. Si l'objectif ne souffre guère de contestation, il peut y avoir un débat sur le calendrier, comme l'a souligné Manuel Barroso à la fin de son mandat.

Nous pouvons alors, être dubitatif, devant les projets soutenus par le Conseil européen, la Commission, le Parlement, ainsi que la BCE, d'un renforcement du Pacte de stabilité et de croissance et de l'examen, au niveau européen, des projets de budget des Etats membres. L'Union économique et monétaire se prépare donc à durcir la coordination coercitive.

Cela est cohérent avec le refus d'une Europe des transferts. L'absence de solidarité financière entre les Etats partageant l'Euro est inscrite clairement à l'article 125 du TFUE. Ce postulat a conduit également à corseter la BCE, par un mandat étroit, lui interdisant de financer directement les Etats (article 123 du TFUE)

L'idée avancée par le Président de la république de créer un gouvernement de la zone euro, doté d'un Parlement, qui prendrait des

décisions exécutoires directement dans les Etats, en particulier sur une partie de la fiscalité (règles communes et budget de la zone euro) marque l'abandon de cette coordination en apparence coercitive, mais inefficace dans les faits. Ce projet, s'il était partagé par les partenaires de la France, constituerait sans doute la dernière étape avant la constitution d'un véritable Etat fédéral.

En attendant sa réalisation, il est clair que la mise en œuvre de règles de coordination budgétaires propres à une partie de la zone euro conduira à une clarification du projet européen qui, depuis l'entrée du Royaume Uni, ne cesse d'osciller entre la construction d'une zone de libre-échange et la participation à une Europe politique.

Dans l'immédiat, la vraie question ne nous semble pas posée : L'Union européenne peut-elle concevoir des règles différentes et adaptées à chaque Etat, lui permettant de préserver sa liberté de choix budgétaires en fonction des attentes sociales ?.

La souveraineté budgétaire peut-elle encore conserver quelque perspective ?

Nous en sommes convaincus.

Nous ne voyons pas par quel mécanisme il serait possible de contraindre les peuples à des choix financiers déterminés par la Commission européenne.

Nous ne voyons pas le Parlement européen disposer d'une légitimité suffisante pour faire prévaloir ses directives budgétaires.

Nous ne voyons pas un peuple, sauf insigne faiblesse, accepter que sa voix ne soit pas entendue.

Nous ne voyons pas d'Union budgétaire solide construite sans légitimité politique forte.

Pour cela il nous semble qu'il manque une pierre à l'édifice institutionnel européen : une assemblée des parlements nationaux, dotée de pouvoirs analogues à celui du Bundesrat allemand, elle serait le lieu naturel, où pourrait prospérer les débats sur les domaines qui relèvent de la compétence exclusive des Etats, par exemple les budgets nationaux, et disposerait de la capacité de bloquer des textes qui ne sont pas conformes aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. En effet le mécanisme de contrôle de la subsidiarité par les parlements nationaux mis en œuvre par le traité de Lisbonne devrait être élargi au contrôle de la proportionnalité et aux amendements adoptés par le parlement européen. L'exemple britannique montre l'intérêt que pourrait susciter l'institution d'un véritable bicamérisme en Europe.

Bibliographie

I Ouvrages

A. ouvrages à caractère juridique

- Anastopoulos (J.) Les aspects financiers du fédéralisme L.G.D.J., 1979
- Albert Jean-Luc et Luc Saidj Finances publiques - 8e éd. 11 septembre 2013 Dalloz
- Bouvier Michel Manuel de Finances Publiques 12ème édit., 2013, LGDJ, (en coll.avec MC. Esclassan et J.P. Lassale),
- Bouvier Michel Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance (sous la dir), LGDJ, 2004
- Clerc Olivier, La gouvernance économique de l'union européenne, Bruylant, 2012
- Dussart, Vincent Manuel de finances publiques (12ème éd.) (Paradigme
- Eisenmann Charles , *Relations des Journées d'études en l'honneur de Carré de Malberg (1861-1935)*, Paris, Dalloz, 1986, coll. « Annales de la Faculté de droit de Strasbourg » (n° XV),
- George Henri, le droit d'initiative parlementaire en matière financière depuis la Constitution de 1946, Bordeaux imprimeries Delmas, 1956
- Lassalle Déborah, « L'Europe de l'intérêt général », publication de l'institut européen de l'Université de Genève, 2013, N°11 2014
- Levoyer, Loïc « l'influence du droit communautaire sur le pouvoir financier du Parlement français », LGDJ 2002
- Trocsanyi Laszlo, Constitutions nationales et intégration européenne, ed Bruylant, 2015

Ouvrages à caractère politique et économique

- Baroin François, Journal de crise, JC Lattès 2013
- Buti Marco et André Sapir (eds.) (1998): Economic Policy in EMU, Clarendon Press-Oxford. (la documentation française)
- Bartolone Claude L'urgence-européenne 2013

Cet ouvrage est accessible en ligne : <http://www.jean-jaures.org/Publications/Essais/L-urgence-europeenne>

- Dubois Louis-Albert "La fin de l'union monétaire latine", Université de Neuchâtel; 1950, disponible en ligne : https://doc.rero.ch/record/5351/files/2_these_DuboisLA.pdf
- Fitoussi Jean-Paul « La règle et le choix, la souveraineté économique », la République des idées, seuil 2012,
- Fitoussi J-P. (1995), *Le débat interdit : monnaie, Europe, pauvreté*, Arléa. (2002),
- Hau, Michel « France Allemagne, la difficile convergence, éditions Peter lang, Berne, 2015
- Jean Quatremer, Thomas Klau, Ces hommes qui ont fait l'Euro, Plon 1999,
- Minard Philippe, le colbertisme réhabilité, ed. Fayard, 1998
- Monnet Jean, Actualité d'un bâtisseur de l'Europe unie, Economica, 2013 ;
- Schabert Tilo, Mitterrand et la réunification allemande, Grasset 2005

II Articles

RDP : Revue de droit public

RFFP : Revue française de finances publiques

- Andreani Gilles La nature de l'Union européenne : le fédéralisme et la réforme des institutions européennes par, diplomatie. Gouv.fr 2013, <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FD001353.pdf>
- Artus Patrick, lettre de Natixis, « peut-on critiquer l'excédent commercial allemand »: 22 novembre 2013, <http://cib.natixis.com/flushdoc.aspx?id=73842>
- Barbier-Gauchard Amélie Revue Gestion et finances publiques, janvier février 2014, page 44, Le déficit structurel : un indicateur riche d'enseignements,
- Bauer Michael W., Stefan Becker, "La gouvernance économique durant et après la crise : vers la disparition de la Commission européenne", *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et*

politiques, n°149, avril 2014, - La gouvernance européenne, p.29-44.

- Bell John Que représente la souveraineté pour un Britannique ?, Pouvoirs n°67, 1993, p.107
- Bertoncini, Yves « Zone euro et démocratie(s) : un débat en trompe l'oeil », *Policy Paper n° 94, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, Paris, juillet 2013.
- Bouvier Michel *Autonomie financière locale et fédéralisme financier européen : sortir du quiproquo* in Revue Pouvoirs locaux N°99-2013
- Bouvier Michel *Experts et politiques face à la gouvernance des sociétés complexes* in Mélanges offerts à L Philip, Economica 2005
- Bouvier Michel *La « règle d'or » : d'un imaginaire financier à une mutation du pouvoir politique ?* in Pouvoirs locaux N°95-2012
- Bouvier Michel *La règle d'or des finances publiques a-t-elle un avenir. In Revue Française de Finances Publiques N°117-2012*
- Bouvier Michel *Le poids de l'Union économique et monétaire dans la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 (en collab. avec G. Montagnier), RFFP N°73-2001*
- Bouvier Michel *Le poids de l'Union économique et monétaire dans la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 (en collab. avec G. Montagnier), RFFP N°73-2001*
- Bouvier Michel *Les décideurs politiques au cœur de la nouvelle gouvernance financière publique* , Revue Française de Finances Publiques N° 94-2006
- Bouvier Michel *Union européenne : la solidarité financière ou l'aventure !* in Revue Française de Finances Publiques N° 120-2012
- Bouvier Michel, L'évolution du rôle du Parlement dans le processus budgétaire, colloque Senat 24 et 25 janvier 2001, surveillance multilatérale internationale des finances publiques et pouvoir politique
- Bouvier Michel, RFFP, n°107, juin 2009 ? La LOLF et les collectivités territoriales ? éditorial.
- Bureau Dominique OFCE « la coordination des politiques économiques », 1998, p. 37
- Cantont-Fourrat Altide, « légitimité démocratique et intégration européenne revue de l'union européenne,n°577, Avril 2014

- Carassus, D. Rigal, ., J.-J. « les contrôles externes des finances locales en Europe et en Amérique du Nord : vers un modèle hybride », revue française de comptabilité, avril 1999, p.67
- Chaltel Terral, le principe de subsidiarité après Lisbonne, Petites affiches, 3 mai 2013 N°89
- Chaltiel Florence, l'intérêt général européen, revue de l'union européenne, n°562 Octobre novembre 2012
- Chemillier-Gendreau Monique, « Le concept de souveraineté a-t-il encore un avenir ? », Revue de Droit Public, Mai 2014 N°5,
- Conseil d'Etat : L'ordre juridique national en prise avec le droit européen et international : questions de souveraineté ? Colloque organisé par le Conseil d'État et la Cour de cassation Conseil d'État, vendredi 10 avril 2015 <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Le-Conseil-d-Etat-vous-ouvre-ses-portes/Les-colloques-en-videos/L-ordre-juridique-national-en-prise-avec-le-droit-europeen-et-international-questions-de-souveraine>
- COSTA Olivier, "Que peut le Parlement européen", *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°149, avril 2014, La gouvernance européenne, p.77-89. URL : <http://www.revue-pouvoirs.fr/Que-peut-le-Parlement-europeen.html>
- Daniel Jean-Marc, Gubian Alain, Harasty Hélène. Finances publiques en Europe : un blocage généralisé ?. In: *Observations et diagnostics économiques : revue de l'OFCE*. N°46, 1993. pp. 175-209.
- De Witte Bruno, "Union européenne, zone Euro : quels gouvernements", *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°149, avril 2014,- La gouvernance européenne, p.45-58..
- Dékány-Szénási Éva, Université de Szeged, Hongrie « La question de la souveraineté et la construction européenne », *Le Portique* 5-2007 | Recherches, mis en ligne le 07 décembre 2007, URL : <http://leportique.revues.org/1385>
- Dermot H. et I. Maher (2001) : « The Open Method of Coordination: The Case of Soft Economic Policy Coordination », *Journal of Common Market Studies*, n° 39 (4), pp. 719-46.

- Dermot H. et I. Maher (2001) : « The Open Method of Coordination: The Case of Soft Economic Policy Coordination », *Journal of Common Market Studies*, n° 39 (4), pp. 719-
- Duprat Jean Pierre, Bentham et la diffusion du droit parlementaire, Actes du Colloque international de l'AFHIP, XXI, l'influence politique et juridique de l'Angleterre en Europe, p.305
- Duprat, Jean Pierre « Les innovations techniques de l'UEM et les limites de fond », mélanges Lacoue-Labarthe, Droze Genève, 2015 ; (à paraître)
- Duprat, Jean Pierre « Les innovations techniques de l'UEM et les limites de fond », mélanges Lacoue-Labarthe, Droz Genève, 2015 ; (à paraître)
- Ecalle François « La Cour des comptes et le haut conseil des finances publiques », *Revue gestion et finances publiques*, N°7/8 juillet août 2014, p.15
- Eisenmann Charles , *Relations des Journées d'études en l'honneur de Carré de Malberg (1861-1935)*, Paris, Dalloz, coll. « Annales de la Faculté de droit de Strasbourg » (n° XV), 1966, 182 p, « La théorie des fonctions de l'État chez Carré de Malberg », p. 49
- Elke Thiel, l'Allemagne, l'UEM et le pacte de stabilité, revue « politique étrangère », 2004, volume 69
- Eloi Laurent, L'intérêt général dans l'Union européenne, du fédéralisme doctrinal aux biens publics européens ? *site de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)*, <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/documents/eloi.pdf>, 2013
- Fines francette, Le TSCG dans la gouvernance économique européenne- vers plus d'intégration budgétaire ?, revue de l'union européenne, N°563, décembre 2012
- Guihéry Laurent Gestion budgétaire au Canada et en France , L'Océan Atlantique entre le « vice » français et la « vertu » canadienne ? Université Lumière Lyon 2 Prof. invité à l'Université de Moncton, Nouveau-Brunswick, Canada Laurent. guihery@let.ish-lyon.cnrs.fr
- Guillard Christine, « une union économique et monétaire véritable au risque d'une Union européenne désorganisée », revue de l'union européenne, n°584, janvier 2015

- GUYON Thibault Stéphane SORBE, Les Cahiers de la dgtpe – n° 2009-13 décembre 2009 – p. 10 solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous- secteur des administrations publiques
- Hertzog R., « la longue marche vers l'union économique et monétaire », les petites affiches, 17 septembre 1997, n°112
- Herzog Philippe, Rapport de l'OFCE sur la coordination des politiques économiques, 1998, p. 96
- Houser Mathieu, L'adoption des loi de programmation de finances publiques par le Parlement RDP, 2013 n°4 p.911
- Jacek Dominik Commissioner for financial programming and budget jacek dominik's statement on the revision of member states' gross national income (gni) press conference, Brussels, 27 october 2014, site internet de la commission européenne
- Kohl Helmut *Aus Sorge um Europa* (Par souci de l'Europe) Critique de Jörg Haas *Jacques Delors Institut – Berlin, 11 décembre 2014*
- kreilinger valentin Institut notre Europe Jacques Delors policy paper 100 octobre 2013 la nouvelle conférence interparlementaire pour la gouvernance économique et financière | <http://www.notreeurope.eu/media/conferenceinterparlementaireecofinkreilingerneijdoct2013.pdf>
- Labayle Henri, les compétences exclusives des Etats membres au sein de l'Union européenne, www.euskonews.com/0022zbnk
- Laget-Annammaer, et Sorel, jean Marc, Le mécano de l'Euro, les multiples contraintes d'une monnaie pas comme les autres, revue générale de droit international public, 2013, N°4, p 8.33
- Landau Jean-Pierre , La coordination internationale des politiques économiques Revue française d'économie, Année 1987, tome 2, Numéro 2-3, pp. 80-114
- Lapin Jim, l'équilibre des finances publiques : une exigence externe remettant en cause la souveraineté de l'Etat, R.D.P, 2014, p. 734
- Larhant Morgan, La coopération interparlementaire dans l'UE. L'heure d'un nouveau départ?, *Policy Paper No 16, Notre Europe – Jacques Delors Institute*, 2005, p. 3-18 (dernière révision: 20/09/2013).

- *Laurent Eloi*, L'intérêt général dans l'Union européenne, du fédéralisme doctrinal aux biens publics européens ? *site de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)*, <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/documents/eloi.pdf>
- *Lelart michel*, la zone euro et la crise financière internationale, revue de l'Union européenne, N°581, Septembre 2014, p.471
- *Lemaire Félicien*, « Propos sur la notion de souveraineté partagée ou sur l'apparence de remise en cause du paradigme de la souveraineté », *Revue française de droit constitutionnel*, n°92 Octobre 2012
- *Louis Jean-Victor*, la Cour Constitutionnelle allemande et la politique monétaire, *cahiers de droit européen*, 2014, N°2
- *Mangenot, Michel* Regards sociologiques, n°27-28, 2004, pp. 131-137
- *Math Antoine*, « Union Européenne. Les grandes orientations de politique économique et d'emploi : quelles inflexions ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n°78, septembre 2002
- *Mathieu Catherine et Henri Sterdyniak* *Revue de l'OFCE / Débats et politiques* – 134 (2014) quelle gouvernance de la zone euro ? *ofce-sciences po*
- *Mathieu Catherine et Sterdynéak, Henri* faut-il des règles de politique budgétaire ?, *OFCE, les finances publiques dans la crise*, Paris mai 2010 in *OFCE 2012-07*
- *Maurer, Andreas et Wolfgang Wessels* (éds), *National Parliaments on their Ways to Europe. Losers or Latecomers?*, Baden-Baden: Nomos, 2001. -
- *Oros Cornel* Coordination des politiques économiques et stabilisation conjoncturelle dans une union monétaire hétérogène * Doctoriales MACROFI – Rennes Version provisoire – novembre 2006 sceco.univ-poitiers.fr/macrofi/docmacrofi/d2oros.pdf
- *Petite Michel*, « La Commission et le droit », *Actes du Colloque Dynamique institutionnelle et régulation de la concurrence dans une Communauté de droit* » *Gazette du Palais-européenne* N°176 25 juin 2006
- *Plihon, D.* RFFP n°55, 1996 l'autonomie de la politique budgétaire dans un espace intégré : le cas européen , p 35

- Robert Cécile, « La Commission européenne dans son rapport au politique : pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air », Pôle sud, n°15 2001, page 61
- Salcedo Cécile , Pouvoirs 2013/4 n°147,: « un aspect méconnu du fédéralisme américain la gestion fédérale des faillites municipales », p. 200.
- Shahin Vallee, « Reconstruire l'union monétaire européenne. De l'assurance mutuelle au fédéralisme budgétaire », *La Vie des idées*, 22 janvier 2013. ISSN : 21053030.URL : <http://www.laviedesidees.fr/Reconstruire-l-union-monetaire.html>
- Spindler n°68 1999, Revue française de finances publiques : l'Union européenne et les finances publiques nationales, p.59
- Sterdyniak Henri OFCE Pourquoi Bruxelles doit sanctionner la France et pourquoi la France doit désobéir 13 octobre 2014
- SterdyThibault Guyon, Stéphane Sorbe solde structurel et effort structurel : vers une decomposition par sous- secteur des administrations publiques Les cahiers de la dgtpe – n° 2009-13 – décembre 2009 – p. 10
- Thiel Elke L'Allemagne, l'UEM et le pacte de stabilité, Politique étrangère, n°1 2004, vol 69 Page 165
- Thygesen Niels (1992) : « Coordination of National Policies », in The New Palgrave Dictionary of Money and Finance, Peter Newman, Murray Milgate et John Eatwell (eds), vol.1, (A-E), Macmillan, Londres, pp. 458-461.
- Vallee Shahin, « Reconstruire l'union monétaire européenne. De l'assurance mutuelle au fédéralisme budgétaire », *La Vie des idées*, 22 janvier 2013. ISSN : 21053030.URL : <http://www.laviedesidees.fr/Reconstruire-l-union-monetaire.html>
- Vicard Vincent, Banque de France, Document de travail n°555, Profit shifting through transfer pricing : evidence from french firm level trade data, par mai 2015,<https://www.banque-france.fr/en/economics-statistics/research/working-paper-series/document/555-1.html>

- Victor Louis, Jean- la Cour Constitutionnelle allemande et la politique monétaire, cahiers de droit européen, 2014, N°2, p 270
- Wyplosz Charles Conseil d'analyse économique, les propositions de la Commission européenne concernant le pacte de stabilité et de croissance in Réformer le pacte de stabilité et de croissance, 2004 la documentation française, p. 39
- Zumer Frédéric Stabilisation et redistribution budgétaires entre régions :Etat centralisé, Etat fédéral, , revue de l'OFCE, n°65, avril 1998,p.250

III Rapports officiels

Assemblée Nationale

- Auroi Danielle n°1200, L'avenir de l'Europe : L'avenir de l'Europe, l'audace de la démocratie, députée, Juillet 2013,
- Caresche Christophe et Herbillon Michel n° 2056 fait au nom de la sur les recommandations de la Commission européenne relatives aux programmes de stabilité et de réforme 2014 Les recommandations sur les programmes français de stabilité et de réforme pour 2014, , 24 juin 2014.
- Caresche Christophe n° 202 *sur* le projet de loi de ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'union économique et monétaire, 25 septembre 2012
- Eckert Christian ; rapport n°244 au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi organique (n° 198), *relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*. 3 octobre 2012
- Guigou Elisabeth, n°205 *sur* le projet de loi *autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*, 26 septembre 2012
- Hammadi Razzy et Richard Arnaud n°2702 L'Europe le chemin impossible de la croissance ? juillet 2015
- Plagnol Henri n° 4347 *sur* le projet de loi n° 4337 *autorisant la ratification de la décision du conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'union européenne en ce qui*

concerne un mécanisme de stabilité pour les états membres dont la monnaie est l'euro, déposé le 14 février 2012

- Rabaul Valérie N° 2922 - préalable au débat d'orientation des finances publiques juillet 2015
- Rabaul Valérie °N 2740 - sur le programme de stabilité pour les années 2015 à 2018 et le programme national de réforme, 2 avril 2015
- Caresche Christophe, Michel Herbillon, Quentin Didier, N°1665, L'union Bancaire à marche forcée, l'union économique à reculons, décembre 2013

•

Sénat

- Marc François Rapport Commission des finances du Sénat n° 22 du 9.10.2012 sur le projet de loi autorisant la ratification du TSCG
- MARINI Philippe Rapport d'information n° 277 (2004-2005), fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 31 mars 2005
- Montgolfier Albéric de Rapport Sénat N°55, *sur le projet de loi, , de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019*, octobre 2014
- Sénat, Etude de législation comparée N°222, janvier 2012, les contrôles sur les finances des collectivités locales
- SUTOUR Simon No 557 fait au nom de la commission des affaires européennes sur la situation de la Grèce au sein de la zone euro, 26 juin 2015

•

Rapports administratifs

- Arthuis Jean Rapport au Premier ministre, établi par en 2012 « avenir de la zone euro l'intégration ou le chaos »,
- Attali Jacques, ,Rapport de la Commission pour la libération de la croissance, présidée par 2008, la documentation française,
- Conseil d'analyse économique, Réformer le pacte de stabilité et de croissance, 2004 la documentation française

- Enderlein Henrick, Jean Pisani-Ferry, réformes, investissements et croissance : un agenda pour la France, l'Allemagne et l'Europe La documentation française
- Pébereau Michel « Rompre avec la facilité de la dette publique », , la documentation française 2006
- Pisany Ferry Jean, *Guido Tabellini et Charles Wyplosz, Réformes structurelles et coordination en Europe », Rapport Conseil d'analyse économique la documentation française , 2004*
- Quarez Christophe, Conseil économique, social et environnemental, l'Union européenne à la croisée des chemins Mai 2014
- Rapport public du Conseil d'Etat, 1999, réflexions sur l'intérêt général ; <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Rapports-Etudes/Reflexions-sur-l-interet-general-Rapport-public-1999>
- *Tabellini Guido et Wyplosz Charles « Réformes structurelles et coordination en Europe », Rapport Conseil d'analyse économique , la documentation française*

Parlement européen



- Berès Pervenche, Parlement européen 2.02.2015 Draft report on the review of the economic governance framework: stocktaking and challenges (2014/2145(INI)) Committee on Economic and Monetary Affairs Rapporteur: PE546.753v01-00 2/14 PR\1048179EN.doc
- Berès Pervenche projet de rapport sur l'examen du cadre de gouvernance économique: bilan et enjeux (2014/2145(INI))
- Bullman Udo Rapport 2006/2272 (INI) du 29.11.2006 sur les grandes orientations de la politique économique
- Bullman Udo Rapport A6-0012/2007 PE 382.354v02-00 sur la situation de l'économie européenne: rapport préparatoire sur les grandes orientations de la politique économique pour 2007

- Othmar Karas (PPE, AT) et Liem Hoang Ngoc (S&D, FR) rapport d'enquête sur le rôle et les activités de la troïka (BCE, Commission et FMI) dans les pays sous-programme de la zone euro, février 2014
- Othmar Karras et Liem Hoang-Ngoc, Résolution de la Commission des affaires monétaires et financières du Parlement européen sur la Troïka , 13 mars 2014, REF. : 20140307IPR38407
- Parlement européen STUDY, Country Specific Recommendations (CSRs) for 2013 and 2014, A comparison and an overview of implementation, mars 2015.
- Résolution de la Commission des affaires monétaires et financières du Parlement européen, 13 mars 2014, REF. : 20140307IPR38407
- Résolution du Parlement européen du 12 décembre 2013 sur les problèmes constitutionnels d'une gouvernance à plusieurs niveaux dans l'Union européenne (2012/2078(INI))
- Résolution du Parlement européen du 2 février 2012 sur le Conseil européen du 30 janvier 2012 (adoption du TSCG)
- Résolution du Parlement européen du 23 mars 2011 sur le projet de décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro (
- Résolution du Parlement européen du 23 mars 2011 sur le projet de décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro
(<http://www.europarl.europa.eu /sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-20110103+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>).
- STUDY, Country Specific Recommendations (CSRs) for 2013 and 2014, A comparison and an overview of implementation, mars 2015.

- Résolution du Parlement européen du 25 février 2014 sur la gouvernance du marché unique dans le cadre du semestre européen 2014,
-
- **Conseil européen**
-
- RECOMMANDATION DU CONSEIL Concernant le programme national de réforme de la France pour 2015 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2015 Commission européenne, le 13.5.2015 COM(2015) 260 final
- recommandation du conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2013, et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour la période 2012-2017 29.5.2013 COM(2013) 360 final

Commission européenne

- Communication COM(2015)12 final du 13 janvier 2015) « Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance »
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Renforcer la gouvernance économique et clarifier la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance [COM(2004) 581 final -].
- Communication de la commission au parlement européen, au conseil européen, au conseil, à la banque centrale européenne, au comité économique et social européen et au comité des régions : renforcer la coordination des politiques économiques com(2010) 250 final)
- Communication de la Commission du 2 juin 2014 sur les recommandations par pays 2014 (COM(2014)0400),

- Communication de la commission projet détaillé pour une union économique et monétaire véritable et approfondie lancer un débat européen /* com/2012/0777 final / 52012dc0777
- Economic Papers 541, décembre 2014, pour un débat consacré aux effets des réformes. «The potential growth impact of structural reforms in the EU - a benchmarking exercise» (incidence des réformes structurelles sur la croissance potentielle dans l'UE - exercice d'évaluation comparative), publié par la direction générale des affaires économiques et financières, Commission européenne. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp541_en.pdf
- Economics department working paper n°434, 2005 ; “new and updated budgetary sensitivities for the eu budgetary surveillance”, commission européenne, septembre 2005
- livre vert sur les modalités de passage à la monnaie unique, COM (95)333 du 31 05 1995
- MacDougall Report — Volume I. Study group on the role of public finance in European integration. Page 32 ; Brussels: Commission of the European Communities, Available on: http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documentation/chapter8/19770401en73macdougallrepvol1.pdf
- Werner *Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté* . Luxembourg, 8 octobre 1970, supplément au Bulletin 11/1970, p. 12. Source: www.cvce.eu
- Recommandations de la Commission européenne au Conseil relative au programme de stabilité de la France pour 2015 (2 juin 2014COM(2015) 260 final : http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015_france_fr.pdf
- Roy. *Europe's present challenge and future opportunity*. Florence: 27.10.1977. Archives familiales Pierre Werner, Luxembourg.

- The potential growth impact of structural reforms in the EU - a benchmarking exercise» (incidence des réformes structurelles sur la croissance potentielle dans l'UE - exercice d'évaluation comparative), publié par la direction générale des affaires économiques et financières, Commission européenne. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp541_en.pdf
- Economics department working paper n°434, 2005 ; “new and updated budgetary sensitivities for the eu budgetary surveillance”, commission européenne, septembre 2005
-

BCE

Avis de la Banque centrale européenne du 17 mars 2011 sur un projet de décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro. In JOUE C 140 du 11.5.2011, pp. 8 et suivantes (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:140:0008:0011:FR:PDF>)

Table des annexes

I Tableau des déficits ou excédents publics des pays européens	474
II Résolution du Parlement européen du 12 décembre 2013 sur les problèmes constitutionnels d'une gouvernance à plusieurs niveaux dans l'Union européenne (2012/2078(INI))	475
III Formulation des différentes versions de l'article 13 au fil des négociations sur le TSCG (de décembre 2011 à janvier 2012)(source institut Notre Europe Jacques Delors)	489
IV Annexe V Discours d'Angela Merkel, Chancelière de la République fédérale d'Allemagne, devant le Parlement européen à Bruxelles, le 7 novembre 2012	491
Annexe V Analyse de l'OCDE sur les marges de manœuvre disponibles au sein de la zone euro	507

Annexe I

Tableau 1 : Déficit (ou excédents) publics (en points de PIB et, pour la zone euro, avec classement par taille de solde public)

2009		2010		2011		2012		2013	
z. € (18)	-6,3	z. € (18)	-6,2	z. € (18)	-4,1	z. € (18)	-3,7	z. € (18)	-3,0
UE (28)	-6,8	UE (28)	-6,5	UE (28)	-4,4	UE (28)	-3,9	UE (28)	-3,3
Luxembourg	-0,7	Estonie	0,2	Estonie	1,1	Allemagne	0,1	Luxembourg	0,1
Estonie	-2,0	Luxembourg	-0,8	Luxembourg	0,2	Luxembourg	0,0	Allemagne	0,0
Finlande	-2,5	Finlande	-2,5	Finlande	-0,7	Estonie	-0,2	Estonie	-0,2
Allemagne	-3,1	Malte	-3,5	Allemagne	-0,8	Lettonie	-1,3	Lettonie	-1,0
Malte	-3,7	Belgique	-3,8	Autriche	-2,5	Finlande	-1,8	Autriche	-1,5
Autriche	-4,1	Allemagne	-4,2	Malte	-2,7	Autriche	-2,6	Finlande	-2,1
Italie	-5,5	Italie	-4,5	Lettonie	-3,5	Italie	-3,0	Pays-Bas	-2,5
Belgique	-5,6	Autriche	-4,5	Italie	-3,7	Malte	-3,3	Belgique	-2,6
Pays-Bas	-5,6	Pays-Bas	-5,1	Belgique	-3,8	Slovénie	-4,0	Slovaquie	-2,8
Chypre	-6,1	Chypre	-5,3	Portugal	-4,3	Belgique	-4,1	Malte	-2,8
Slovénie	-6,3	Slovénie	-5,9	Pays-Bas	-4,3	Pays-Bas	-4,1	Italie	-3,0
France	-7,5	France	-7,0	Slovaquie	-4,8	Slovaquie	-4,5	France	-4,3
Slovaquie	-8,0	Slovaquie	-7,5	France	-5,2	France	-4,9	Portugal	-4,9
Lettonie	-9,2	Lettonie	-8,2	Chypre	-6,3	Chypre	-6,4	Chypre	-5,4
Portugal	-10,2	Espagne	-9,6	Slovénie	-6,4	Portugal	-6,4	Espagne	-7,1
Espagne	-11,1	Portugal	-9,8	Espagne	-9,6	Irlande	-8,2	Irlande	-7,2
Irlande	-13,7	Grèce	-10,9	Grèce	-9,6	Grèce	-8,9	Grèce	-12,7
Grèce	-15,7	Irlande	-30,6	Irlande	-13,1	Espagne	-10,6	Slovénie	-14,7
<i>Danemark</i>	-2,7	<i>Danemark</i>	-2,5	<i>Danemark</i>	-1,9	<i>Danemark</i>	-3,8	<i>Danemark</i>	-0,8
<i>Suède</i>	-0,7	<i>Suède</i>	0,3	<i>Suède</i>	0,2	<i>Suède</i>	-0,6	<i>Suède</i>	-1,1
<i>Roy. Uni</i>	-11,4	<i>Roy. Uni</i>	-10,0	<i>Roy. Uni</i>	-7,6	<i>Roy. Uni</i>	-6,1	<i>Roy. Uni</i>	-5,8
<i>Pologne</i>	-7,5	<i>Pologne</i>	-7,8	<i>Pologne</i>	-5,1	<i>Pologne</i>	-3,9	<i>Pologne</i>	-4,3
<i>R. tchèque</i>	-5,8	<i>R. tchèque</i>	-4,7	<i>R. tchèque</i>	-3,2	<i>R. tchèque</i>	-4,2	<i>R. tchèque</i>	-1,5

Sources : Prévisions de printemps 2014 de la Commission.

Annexe II

Résolution du Parlement européen du 12 décembre 2013 sur les problèmes constitutionnels d'une gouvernance à plusieurs niveaux dans l'Union européenne (2012/2078(INI))

Le Parlement européen ,

—

A. PRINCIPES

1. réaffirme son souhait d'une véritable UEM qui renforce les compétences de l'Union européenne, en particulier dans le domaine de la politique économique, accroisse sa capacité budgétaire et renforce le rôle et la responsabilité démocratique de la Commission et les prérogatives du Parlement;
2. estime qu'une telle capacité budgétaire accrue devrait s'appuyer sur des ressources propres spécifiques (y compris une taxe sur les transactions financières) et sur une capacité budgétaire qui, dans le cadre du budget de l'Union, devrait soutenir la croissance et la cohésion sociale en s'attaquant aux déséquilibres, aux divergences structurelles et aux situations d'urgence financière qui sont directement liés à l'union monétaire, sans porter atteinte à ses fonctions traditionnelles consistant à financer les politiques communes;
3. salue le «projet détaillé» conçu par la Commission; invite la Commission à présenter, sans tarder, selon la procédure de codécision et dans la mesure où cela est juridiquement possible, des propositions législatives en vue de sa mise en œuvre, notamment en faveur d'une coordination budgétaire renforcée, d'une coordination plus large dans le domaine de la fiscalité et de l'emploi, et de la création d'une capacité budgétaire de l'UEM afin de soutenir la mise en œuvre des choix politiques; souligne que certains de ces éléments nécessiteront une modification des traités;
4. estime qu'il convient d'agir à bref délai dans chacun des quatre éléments constitutifs identifiés dans le rapport intitulé «Vers une véritable Union économique et monétaire», présenté par les présidents Van Rompuy, Juncker, Barroso et Draghi, à savoir:
 - a) un cadre financier intégré afin d'assurer la stabilité financière, en

particulier dans la zone euro, et limiter au maximum le coût des faillites bancaires pour les citoyens européens; un tel cadre, qui fait passer la responsabilité en matière de surveillance au niveau européen, prévoit des mécanismes communs permettant de résoudre les défaillances bancaires et de garantir les dépôts des clients;

- b) un cadre de politique économique cohérent comportant des mécanismes suffisamment performants pour garantir que les politiques en place dans les États membres assurent la promotion d'une croissance durable, de l'emploi et de la compétitivité, et sont compatibles avec le bon fonctionnement de l'UEM;
- c) la légitimité démocratique nécessaire et l'obligation de rendre compte des décisions prises dans le cadre de l'UEM au moyen de l'exercice commun de la souveraineté à l'égard des politiques communes et de la solidarité;

5. estime qu'une répartition plus tranchée et plus claire des compétences et des ressources entre l'Union et les États membres peut et doit aller de pair avec une appropriation et une responsabilité parlementaires accrues au regard des compétences nationales;

Résolution du Parlement européen du 12 décembre 2013 sur les problèmes constitutionnels d'une gouvernance à plusieurs niveaux dans l'Union européenne (2012/2078(INI))

6. rappelle que la gouvernance d'une véritable UEM, pour être effectivement légitime et démocratique, doit s'inscrire dans le cadre institutionnel de l'Union;

7. considère l'intégration différenciée comme un moyen utile et opportun pour promouvoir une intégration plus poussée qui, dans la mesure où elle préserverait l'intégrité de l'Union européenne, pourrait s'avérer indispensable pour parachever l'instauration d'une véritable UEM au sein de l'Union;

8. insiste sur le fait que les formes existantes d'intégration différenciée prévues par les traités permettent de réaliser la première étape de la création d'une véritable UEM entièrement cohérente avec les exigences d'une plus grande responsabilité démocratique, de ressources financières accrues et d'une meilleure capacité de prise de décision et

appelle toutes les institutions à agir rapidement en exploitant au maximum les possibilités offertes par les traités en vigueur et par leurs éléments de flexibilité, mais aussi à préparer les modifications qu'il est nécessaire d'apporter aux traités afin de garantir la sécurité juridique et la légitimité démocratique; réaffirme qu'il convient d'exclure l'option d'un nouvel accord intergouvernemental;

9. souligne que les modifications du traité nécessaires à l'achèvement d'une véritable UEM et à la mise en place d'une Union de citoyens et d'États doivent s'inspirer des instruments, des procédures, des pratiques et de la philosophie existants en matière d'intégration différenciée et veiller à les rendre plus efficaces et cohérents et confirme qu'il fera pleinement usage de son droit de soumettre au Conseil des propositions de modification des traités qui devront ensuite être examinées par une convention, afin de parachever la mise en place d'une véritable UEM;

10. rappelle que le débat sur la gouvernance à plusieurs niveaux ne devrait pas être confondu avec la question de l'Europe à plusieurs niveaux, qui est liée à l'équilibre des pouvoirs et à la participation des autorités nationales, régionales et locales;

11. souligne que, pour que l'intégration différenciée reste un moyen de promotion de l'intégration, de garantie tant de l'unité de l'Union que du respect substantiel du principe d'égalité, celle-ci doit rester ouverte et avoir pour but final d'inclure tous les États membres;

12. souligne qu'un équilibre entre la politique de l'emploi et la politique économique, en conformité avec les articles 121 et 148 du traité FUE, est nécessaire pour une évolution favorable de l'Union;

B. PROCÉDURES

13. estime que la différenciation devrait être mise en œuvre, si possible, au moyen d'un acte juridique destiné à tous les États membres, au moyen de dérogations et de clauses de sauvegarde, et non par un acte qui exclurait a priori certains États membres de son champ d'application territorial; souligne cependant qu'un nombre élevé de dérogations et de clauses de sauvegarde porte atteinte à l'unité de l'Union européenne ainsi qu'à la cohérence et à l'efficacité de son cadre juridique;

14. estime que la coordination des politiques économique, sociale et de l'emploi relève des compétences partagées qui, selon l'article 4,

paragraphe 1, du traité FUE, couvrent tous les domaines non inclus dans la liste exhaustive des compétences exclusives ou d'appui;

15. estime, par conséquent, que les mesures adoptées en vertu de l'article 136 du traité FUE sont spécifiques non seulement parce qu'elles ne concernent que les États membres dont la monnaie est l'euro, mais aussi du fait de leur plus grande force obligatoire; considérant que l'article 136 du traité FUE permet au Conseil, sur recommandation de la Commission et au terme d'un vote auquel seuls participent les États membres dont la monnaie est l'euro, d'adopter des orientations contraignantes en matière de politique économique pour les pays de la zone euro dans le cadre du semestre européen;

16. souligne que, lorsque certains États membres ne souhaitent pas prendre part à l'adoption d'un acte juridique relevant des compétences non exclusives de l'Union, il est préférable de mettre en place une coopération renforcée conformément à la disposition pertinente du traité plutôt que de conclure des accords internationaux en dehors du cadre juridique de l'Union;

17. considère que l'article 352 du traité FUE, en vertu duquel le Conseil peut adopter des mesures appropriées pour atteindre l'un des objectifs fixés par les traités dans le cas où les traités n'ont pas prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, peut être utilisé conjointement avec l'article 20 du traité UE, ce qui permet d'activer la clause de flexibilité lorsqu'un accord à l'unanimité ne peut être trouvé au sein du Conseil via le mécanisme de coopération renforcée;

18. invite les États membres, lorsqu'une divergence d'orientation politique entre eux empêche de progresser, à étendre le principe de la coopération renforcée à la politique sociale et à la politique de l'emploi;

19. estime que l'inscription dans le budget de l'Union européenne des dépenses résultant de la mise en œuvre d'une coopération renforcée en tant qu'autres recettes ou ressources propres spécifiques est nécessaire au respect des principes du droit budgétaire de l'Union et à la garantie de la position centrale du Parlement en tant qu'autorité budgétaire;

20. suggère un recours systématique à l'article 333, paragraphe 2, du traité FUE pour instaurer une coopération renforcée dans un domaine couvert par une compétence non exclusive de l'Union soumise à une procédure législative spéciale, et invite le Conseil à adopter une décision

à l'unanimité des États membres participants disposant que, pour les besoins de la coopération renforcée, ils entendent statuer selon la procédure législative ordinaire;

21. préconise, dans la mesure du possible, le recours systématique à la clause passerelle de l'article 48, paragraphe 7, du traité UE pour les procédures autres que la coopération renforcée afin d'asseoir fermement la légitimité démocratique et l'efficacité de la gouvernance de l'UEM;

22. estime que, lorsque qu'il est impossible de recourir à la clause passerelle, comme dans le cas de l'adoption de la politique économique et des lignes directrices pour l'emploi, ou encore dans le cas du rapport annuel sur la croissance, la possibilité de conclure des accords interinstitutionnels à caractère contraignant doit être pleinement exploitée;

23. rappelle que le but de l'article 48 du traité UE est aussi de garantir la légitimité démocratique de toute modification apportée au traité, en disposant que l'implication du Parlement européen dans la procédure de révision et des parlements nationaux dans la procédure de ratification ultérieure est obligatoire;

24. désapprouve le terme «dispositifs contractuels» et invite à trouver de meilleurs moyens de lier formellement les fonds mis à disposition au titre de l'instrument de convergence et de compétitivité (ICC) aux réformes structurelles, et rappelle que le manque de compétences et de pouvoirs de l'Union peut être comblé, le cas échéant, par l'utilisation des procédures appropriées prévues par les traités, ou, en l'absence d'une base juridique pertinente, par la modification des traités;

C. DÉMOCRATIE ET INSTITUTIONS

25. rappelle que, conformément à l'article 3, paragraphe 4, du traité UE, l'UEM est instaurée par l'Union et que son fonctionnement doit reposer sur la démocratie représentative;

26. souligne qu'il est la seule institution de l'Union européenne qui représente directement les citoyens au niveau de l'Union, qu'il est l'organe parlementaire de l'UEM et que sa participation appropriée est essentielle pour assurer la légitimité démocratique et le bon fonctionnement de l'UEM et constitue une condition préalable à toute autre avancée dans le sens d'une union bancaire, d'une union budgétaire et d'une union économique;

27. souligne que la légitimité démocratique et l'obligation de rendre des comptes doivent être garanties aux niveaux national et de l'Union par les parlements nationaux et le Parlement européen, respectivement; rappelle le principe énoncé dans les conclusions du Conseil européen de décembre 2012: «tout au long du processus, l'objectif général reste de faire en sorte que la légitimité démocratique et l'obligation de rendre des comptes s'exercent au niveau auquel les décisions sont prises et mises en œuvre»;

28. regrette dès lors l'absence de contrôle parlementaire de la troïka, du FESF et du MES;

29. considère que toute différenciation officielle entre les droits de participation parlementaire liée à l'origine des députés au Parlement européen constitue une discrimination fondée sur la nationalité, dont l'interdiction est un principe fondateur de l'Union, et viole le principe d'égalité entre les citoyens de l'Union tel que consacré à l'article 9 du traité UE;

30. estime que, dans le cas de mesures adoptées conformément à l'article 136 du traité FUE, ou dans le cas de la mise en œuvre d'une coopération renforcée, l'asymétrie découlant de la participation, d'une part, des représentants des États membres dont la monnaie est l'euro au Conseil (ou des représentants des pays participants), et, d'autre part, du Parlement et de la Commission en tant que représentants des citoyens européens et promoteurs de l'intérêt général de l'Union, est parfaitement cohérente avec les principes de différenciation et n'amointrit pas, bien au contraire, la légitimité de ces mesures;

31. souligne que le règlement intérieur du Parlement européen offre une marge de manœuvre suffisante pour mettre en place des modalités de différenciation spécifiques, fondées sur un accord politique au sein des groupes politiques et entre eux, afin de permettre un contrôle approprié de l'UEM; rappelle qu'aux termes de l'article 3, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne, «l'Union établit une union économique et monétaire dont la monnaie est l'euro» et que le protocole n° 14 sur l'Eurogroupe souligne «la nécessité de prévoir des dispositions particulières pour un dialogue renforcé entre les États membres dont la monnaie est l'euro, en attendant que l'euro devienne la monnaie de tous les États membres de l'Union»; souligne que, si cette situation censée

être transitoire devait durer, le Parlement européen devrait envisager un mécanisme de responsabilisation approprié pour l'actuelle zone euro et les États membres qui se sont engagés à y adhérer;

32. estime qu'il est important de renforcer la coopération avec les parlements nationaux sur la base de l'article 9 du protocole n° 1 annexé aux traités et se félicite de l'accord sur la création d'une conférence interparlementaire sur les politiques budgétaire et économique; souligne néanmoins que cette coopération ne devrait pas être vue comme la création d'un nouvel organe parlementaire mixte, qui serait tout à la fois inefficace et illégitime d'un point de vue démocratique et constitutionnel, et réaffirme que pour renforcer la gouvernance démocratique de l'UEM, rien ne peut remplacer un renforcement formel de la pleine légitimité du Parlement européen, organe parlementaire à l'échelon européen;

33. souligne que le sommet de la zone euro et l'Eurogroupe sont des organes de délibération informels et non pas des institutions chargées de prendre des décisions concernant la gouvernance de l'UEM;

34. insiste sur le rôle central de la Commission dans la gouvernance de l'UEM, comme l'ont également confirmé le pacte budgétaire et les traités instituant le MES, pour garantir l'ordre juridique des traités de l'Union et servir l'intérêt commun de l'Union dans son ensemble;

D. INTÉGRATION DIFFÉRENCIÉE DANS LES TRAITÉS EXISTANTS: VERS UNE VÉRITABLE UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

35. estime que la méthode de l'Union devrait être utilisée pour toutes les mesures visant à renforcer l'UEM; rappelle l'article 16 du TSCG, qui prévoit que, dans un délai maximal de cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur de ce traité, sur la base d'une évaluation de l'expérience acquise lors de sa mise en œuvre, les mesures nécessaires doivent être prises conformément au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, afin d'intégrer le contenu du présent traité dans le cadre juridique de l'Union européenne;

36. souligne qu'il incombe aux États membres dont la monnaie est l'euro et à ceux qui se sont engagés à l'adopter de redoubler d'efforts pour renforcer la stabilité, améliorer la conformité avec le traité et accroître la compétitivité, l'efficience, la transparence et la

responsabilité démocratique; rappelle que l'euro est la monnaie de l'Union européenne et que tous les États membres, excepté ceux faisant l'objet d'une dérogation, sont censés adopter l'euro en temps utile;

37. constate que, pour atténuer la crise et remédier aux faiblesses structurelles dans l'architecture de l'Union économique et monétaire, les gouvernements nationaux et les institutions européennes ont mis en œuvre un large éventail de mesures pour préserver la stabilité financière et améliorer la gouvernance économique; relève que ces décisions, telles que certaines dispositions du train de six mesures («six-pack») et la création du MES, ne concernent que les États membres de la zone euro;

38. se félicite de la création d'un mécanisme de surveillance unique s'appliquant à la zone euro et ouvert à tous les autres États membres de l'Union européenne; souligne que la création d'un mécanisme de résolution unique pour les banques constitue une étape indispensable vers la mise en place d'une véritable union bancaire; considère que, pour combler les lacunes structurelles qui caractérisent l'union économique et monétaire et lutter efficacement contre le risque moral omniprésent, l'union bancaire proposée devrait s'appuyer sur la réforme antérieure du secteur des services financiers de l'Union, ainsi que sur la gouvernance économique renforcée, en particulier dans la zone euro, et sur le nouveau cadre budgétaire du semestre européen, afin d'assurer une résistance et une compétitivité accrues du secteur bancaire de l'Union, d'améliorer la confiance à son égard et de renforcer les réserves en capital pour éviter que les budgets publics des États membres n'aient à supporter à l'avenir le coût du sauvetage des banques;

39. est extrêmement préoccupé par les retards dans la création de l'union bancaire et les modalités pratiques de la recapitalisation directe des banques par le MES; est alarmé, en particulier, par la fragmentation persistante du système bancaire de l'Union; souligne qu'une union bancaire solide et ambitieuse est un élément essentiel d'une UEM véritable et approfondie, et une mesure centrale sur laquelle le Parlement insiste depuis plus de trois ans, en particulier depuis l'adoption de ses positions sur le règlement relatif à l'autorité bancaire européenne;

40. considère que la disposition du règlement instituant le MSU qui

demande l'accord du Parlement pour la nomination du président et du vice-président de son conseil de surveillance constitue un précédent important dans le renforcement du rôle du Parlement dans la gouvernance de l'UEM fondée sur la différenciation;

41. souscrit à la création de nouveaux instruments de solidarité, comme l'«instrument de convergence et de compétitivité» (ICC); estime que la notion d'ICC pourrait renforcer l'adhésion à la politique économique et améliorer son efficacité; souligne que ces instruments doivent être élaborés de manière à éviter toute insécurité juridique et à ne pas aggraver le déficit démocratique au sein de l'Union;

42. invite la Commission à présenter, dans le cadre du semestre européen, une proposition visant à adopter un code de convergence qui soit fondé sur la stratégie Europe 2020 et établisse un solide pilier social; souligne avec insistance que les programmes nationaux de mise en œuvre doivent faire en sorte que le code de convergence soit mis en œuvre par tous les États membres, en s'appuyant sur un mécanisme incitatif;

43. souligne qu'un mécanisme d'incitation renforcerait le caractère contraignant de la coordination des politiques économiques;

44. souligne que la mise en place d'un mécanisme d'exécution de nature incitative visant à renforcer la solidarité, la cohésion et la compétitivité doit aller de pair avec l'adoption de nouvelles mesures dans le domaine de la coordination des politiques économiques, comme l'a souligné la Commission dans sa déclaration accompagnant le «two-pack», afin de respecter le principe selon lequel «des mesures en faveur d'une plus grande responsabilité et d'une plus grande discipline économique sont combinées à davantage de solidarité»;

45. souligne que les mécanismes de la coordination préalable et de l'ICC devraient s'appliquer à l'ensemble des États membres ayant adopté l'euro comme monnaie nationale, avec la possibilité, pour les autres États membres, d'y adhérer à titre permanent; demande à la Commission de prévoir une telle validation obligatoire par le parlement national dans les propositions juridiques à venir et de veiller à associer plus largement les partenaires sociaux à la coordination économique;

46. est d'avis que tout nouvel ICC proposé devrait reposer sur la conditionnalité, la solidarité et la convergence; ajoute que tout nouvel

instrument ne devrait être lancé qu'après qu'a été identifiée la nécessité de vastes réformes structurelles qui favorisent la croissance durable et corrigent les déséquilibres sociaux sur la base de l'évaluation de la cohérence entre le code de convergence et les programmes nationaux de mise en œuvre et avec la participation formelle et adéquate du Parlement européen, du Conseil et des parlements nationaux;

47. estime que l'ICC devrait constituer un levier pour une capacité budgétaire accrue et être axé sur le soutien conditionnel aux réformes structurelles, améliorant ainsi la compétitivité, la croissance et la cohésion sociale, assurant une coordination plus étroite des politiques économiques et une convergence soutenue des performances économiques des États membres, et réduisant les déséquilibres et les divergences structurelles; considère que ces instruments jettent les bases d'une véritable capacité budgétaire;

48. estime que la création de cet instrument constitue une phase initiale vers la création d'une capacité budgétaire renforcée pour l'UEM; insiste sur le fait que les ressources financières de l'ICC doivent faire partie intégrante du budget de l'Union, sans toutefois être soumises au plafond du cadre financier pluriannuel, afin de respecter les traités et la législation de l'Union et de s'assurer que le Parlement est pleinement associé en tant qu'autorité budgétaire au moyen, entre autres, d'une autorisation au cas par cas de l'adoption des crédits budgétaires appropriés;

49. préconise la mise en place d'une nouvelle ressource propre financée par les contributions versées par les États membres participant à l'ICC en vertu de la décision modifiée relative aux ressources propres et par l'assignation du produit de cette nouvelle ressource propre aux dépenses de l'ICC; recommande la modification de la décision sur les ressources propres ou, en cas d'impossibilité, l'utilisation des recettes générées par la taxe sur les transactions financières en tant qu'autres recettes afin de compenser de telles contributions directes;

50. insiste pour que le Président du Parlement présente, lors du Conseil européen du printemps, la position du Parlement sur l'examen annuel de la croissance; estime qu'il conviendrait de négocier un accord interinstitutionnel visant à associer le Parlement européen à l'approbation de l'examen annuel de la croissance, des orientations de

politique économique et des lignes directrices pour l'emploi;

51. demande une nouvelle fois de renforcer la dimension sociale de l'UEM en réaffirmant que la politique sociale et de l'emploi appartient aux politiques de l'Union;

52. rappelle que, conformément aux traités, la promotion d'un taux d'emploi élevé et la garantie d'une protection sociale adéquate doivent être prises en considération pour la définition et la mise en œuvre des politiques et des activités de l'Union; demande l'instauration de critères sociaux et d'emploi pour compléter les indicateurs budgétaires et macroéconomiques, ainsi que de rapports d'avancement relatifs aux réformes structurelles, afin de garantir un niveau approprié et suffisant d'investissement social, en vue d'assurer ainsi la pérennité d'une Union européenne sociale;

53. se félicite de la mise en place, le 2 juillet 2013, par la Commission, à la suite des accords du «two-pack», d'un groupe d'experts présidé par M^{me} Gertrude Tumpel-Gugerell, chargé d'évaluer de manière approfondie les principales caractéristiques d'un éventuel fonds d'amortissement et de bons du Trésor européen, y compris les dispositions légales, l'architecture financière et les cadres budgétaires complémentaires; entend prendre position sur ces questions après la présentation du rapport du groupe d'experts;

54. estime que les opérations du FESF/MES et de toute structure similaire future devraient faire l'objet d'un contrôle et d'une supervision démocratiques périodiques de la part du Parlement européen; estime que le MES devrait être pleinement intégré au cadre de l'Union;

55. observe que la «troïka» doit rendre des comptes; est d'avis que la Commission devrait régulièrement faire rapport au Parlement européen au nom de la «troïka»; rappelle que la participation de l'Union au système de «troïka» devrait être soumise au contrôle démocratique du Parlement et à une obligation de rendre des comptes devant ce dernier;

E. INTÉGRATION DIFFÉRENCIÉE ET MODIFICATION DES TRAITÉS

56. considère que toute modification ultérieure des traités doit placer l'intégration différenciée au rang d'instrument permettant de parvenir à une intégration plus poussée tout en préservant l'unité au sein de l'Union;

57. estime qu'une modification ultérieure des traités pourrait introduire une nouvelle catégorie de membre associé de l'Union qui permettrait l'intégration partielle des États concernés dans des domaines spécifiques des politiques de l'Union et que cette modification pourrait servir à renforcer la politique européenne de voisinage;

58. considère qu'une modification ultérieure du traité devrait confirmer que le sommet de la zone euro est une formation informelle du Conseil européen, conformément au titre V du TSCG;

59. suggère de faire de l'Eurogroupe une formation informelle du Conseil «Affaires économiques et financières»;

60. demande que le commissaire aux affaires économiques et monétaires soit ministre du budget et vice-président permanent de la Commission;

61. demande la modification, sous réserve de quelques exceptions, des procédures de vote au Conseil pour passer de l'unanimité à la majorité qualifiée et des procédures législatives spéciales en vigueur à la procédure législative ordinaire;

62. demande la création d'une base juridique afin d'instituer des agences de l'Union à même d'occuper des fonctions d'exécution et de mise en œuvre spécifiques dont elles auront été chargées par le Parlement et le Conseil conformément à la procédure législative ordinaire;

63. estime que le vote à la majorité inversée dans le cadre du pacte budgétaire est davantage une déclaration politique qu'un instrument efficace de prise de décision et demande dès lors l'intégration de cette règle de vote dans les traités, notamment aux articles 121, 126 et 136 du traité FUE, de façon à ce que les propositions ou les recommandations présentées par la Commission puissent entrer en vigueur, en l'absence d'objections de la part du Parlement ou du Conseil, dans une période prédéterminée, afin de véritablement garantir la sécurité juridique;

64. demande la modification de l'article 136 du traité FUE afin d'élargir son champ d'application à la participation volontaire des États membres dont la monnaie n'est pas l'euro, en leur accordant le plein droit de vote conformément à la procédure de coopération renforcée, l'abandon des restrictions prévues à l'article 136 du traité FUE et la requalification de cet article en une clause générale pour l'adoption d'actes juridiques

relatifs à la coordination et à la définition de normes minimales juridiquement obligatoires en matière de politique économique, sociale et d'emploi;

65. demande l'extension de la base juridique de l'article 127, paragraphe 6, du traité FUE à tous les établissements financiers, y compris les entreprises d'assurances qui sont établies dans le marché intérieur;

66. demande à être associé à la procédure de nomination du président, du vice-président et des autres membres du directoire de la BCE prévue à l'article 283 du traité FUE, en ayant l'obligation de donner son approbation aux recommandations du Conseil;

67. demande à la prochaine convention d'étudier la possibilité d'introduire une procédure législative spéciale requérant les quatre cinquièmes des voix du Conseil et la majorité des membres qui composent le Parlement en vertu de l'article 312 du traité FUE pour l'adoption d'un règlement fixant le cadre financier pluriannuel;

68. demande à la prochaine convention d'étudier la possibilité d'introduire une procédure législative spéciale requérant les quatre cinquièmes des voix du Conseil et la majorité des membres qui composent le Parlement en vertu de l'article 311, troisième alinéa, du traité FUE pour l'adoption de la décision relative aux ressources propres;

69. demande à la prochaine convention d'étudier la possibilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro et pour tous les États membres souhaitant participer aux nouvelles politiques communes de prévoir des ressources propres spécifiques dans le cadre du budget de l'Union;

70. estime que les ressources financières des agences de l'Union devraient faire partie intégrante du budget de l'Union;

71. demande que son approbation soit nécessaire pour modifier les traités, à la majorité des deux tiers des membres qui le composent;

72. insiste sur le fait que la future convention devrait avoir la plus grande légitimité démocratique possible en associant également les partenaires sociaux, la société civile et d'autres parties prenantes; qu'elle devrait prendre ses décisions en séance plénière conformément à des règles pleinement démocratiques; qu'elle devrait avoir suffisamment

de temps pour des délibérations sérieuses et approfondies; et qu'elle devrait fonctionner en toute transparence et que toutes ses réunions devraient être ouvertes au public;

73. préconise l'extension de la clause passerelle prévue à l'article 48, paragraphe 7, du traité UE à tous les traités;

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/130701_-_two_pack_coc_final_endorsed.pdf

- **Formulation des différentes versions de l'article 13 au fil des négociations sur le TSCG (de décembre 2011 à janvier 2012)**
 - (source institut Notre Europe Jacques Delors)

•
*Formulation de l'article 13 du TSCG dans ses différentes versions
 (janvier 2012)*

1ère version:

« Les représentants des commissions en charge de l'économie et des finances au sein des parlements des parties contractantes seront invités à se rencontrer régulièrement pour débattre en particulier de la conduite des politiques économique et budgétaire, en étroite collaboration avec les représentants de la commission concernée du Parlement européen ».

2ème version: « commissions compétentes et concernées »

« Les représentants des commissions compétentes au sein des parlements des parties contractantes seront invités à se rencontrer régulièrement pour débattre en particulier de la conduite des politiques économique et budgétaire, en étroite collaboration avec les représentants de la commission concernée du Parlement européen ».

3ème versionvii: « parlements nationaux »

« Les représentants des parlements des parties contractantes seront invités à se rencontrer régulièrement pour débattre en particulier de la conduite des

4ème version viii: un lien explicite avec les structures interparlementaires existantes	politiques économique et budgétaire, en étroite collaboration avec les représentants du Parlement européen ». « Comme le prévoit le titre II du protocole (n° 1) sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé aux traités de l'Union européenne, le Parlement européen et les parlements nationaux des parties contractantes définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une conférence réunissant les présidents des commissions budgétaires des parlements nationaux et les présidents des commissions concernées du Parlement européen ».
5ème version et 6ème version: (article du Traité signé le 2 mars 2012)	« Comme le prévoit le titre II du protocole (n° 1) sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé aux traités de l'Union européenne, le Parlement européen et les parlements nationaux des parties contractantes définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une conférence réunissant les représentants des commissions concernées du Parlement européen et les représentants des commissions concernées des parlements nationaux afin de débattre des politiques budgétaires et d'autres questions régies par le présent traité ».

Annexe V

Discours d'Angela Merkel,

Chancelière de la République fédérale d'Allemagne,

devant le Parlement européen à Bruxelles, le 7 novembre 2012

Discours d'Angela Merkel devant le parlement européen le 7 novembre 2012

Traduction (site internet de l'Ambassade d'Allemagne à paris)

Monsieur le Président, cher Martin Schulz,

Mesdames et Messieurs les Députés,

Mesdames, Messieurs,

Je me réjouis de pouvoir m'adresser à vous aujourd'hui. Depuis la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne en 2007, c'est la première fois que j'en ai l'occasion. Et j'aimerais profiter de cette occasion pour vous exposer mon point de vue sur l'état de l'Union, non pas certes en priorité sur le cadre financier à moyen terme, mais nous reviendrons sûrement tout à l'heure sur ce sujet au cours de la discussion.

Le 9 novembre, c'est-à-dire dans deux jours, marquera le 23^e anniversaire de la chute du Mur de Berlin. Le 9 novembre 1989 a été un moment vraiment heureux de l'histoire allemande et de l'histoire européenne dans son ensemble. Cette date marque le début d'une ère de liberté, d'unité et de démocratie dans toute l'Allemagne et dans l'Europe

entière.

Nous, Allemands, n'oublierons jamais que le développement heureux de notre pays est indissociablement lié à l'histoire de l'Union européenne. Nous n'oublierons jamais que nous devons aussi cette évolution à la soif de liberté et au courage de nos voisins de l'Est en particulier.

Nous, Allemands, sommes conscients de la responsabilité qui nous incombe pour assurer la prospérité future de l'Union. C'est dans cet esprit que le gouvernement fédéral allemand mène sa politique au service de notre pays et au service de l'Europe.

J'aimerais rappeler aujourd'hui un élément fondamental, un levier de la construction européenne, à savoir la liberté qui, seule, permet une existence pacifique et prospère. La liberté doit toujours être défendue sous toutes ses formes : la liberté d'expression, de la presse, de religion et de réunion. Sans la liberté, l'État de droit n'existe pas. Sans la liberté, il n'y a ni diversité ni tolérance. La liberté est le socle de l'Europe unie et déterminée.

Précisément en cette rude épreuve que l'Europe traverse aujourd'hui, la force de la liberté peut aider l'Europe à sortir plus forte de la crise. Car c'est cette force de la liberté qui nous permet d'oser le changement, j'en suis persuadée. Or il nous faut justement oser le changement maintenant si nous voulons pouvoir affirmer notre place, en tant qu'Union, dans la compétition internationale en ce XXI^e siècle.

Au cours de mes déplacements en dehors de l'Union européenne, en Asie par exemple, j'ai découvert ces dernières années de nombreux pays dynamiques, ambitieux et en plein essor. Ces pays ont les yeux rivés sur l'Union européenne. D'un autre côté, j'y suis souvent confrontée à cette

question sceptique : cette expérience européenne va-t-elle résister à la crise ?

Cette question montre clairement que la grave crise actuelle domine la perception de l'Union européenne, également vu de l'extérieur. C'est donc à nous qu'il appartient de modifier à nouveau le regard sceptique sur l'Europe et de rattraper notre retard face à la concurrence mondiale en travaillant durement à l'intérieur de l'Union.

Pour cette raison, ce n'est pas seulement un grand honneur que l'Union européenne se voie décerner cette année le prix Nobel de la paix. Ce prix si illustre attribué à l'Europe en plein milieu de la plus grande crise qu'elle ait connue depuis l'adoption des traités de Rome il y a 55 ans est, de surcroît, un signal politique extrêmement précieux à l'endroit du monde mais aussi pour nous Européens.

Martin Schulz va recevoir ce prix à Oslo en compagnie du président du Conseil européen et du président de la Commission européenne. Je suis heureuse de voir que plusieurs de mes collègues ont décidé comme moi de prendre part à cette cérémonie. Nous entendons ainsi souligner que l'Union européenne, c'est nous tous, les 500 millions de citoyennes et citoyens de l'Union. Car nous le savons tous : nous, Européens, sommes unis pour le meilleur.

Le prix Nobel de la paix nous engage à ne jamais l'oublier, quels que soient les défis et la difficulté de notre travail au quotidien. En prenant cette décision, le Comité Nobel nous rappelle l'importance de nous concentrer à nouveau sur ce qui est vraiment essentiel dans la crise actuelle. Or l'essentiel, ce n'est pas le niveau de la dette, les coûts salariaux unitaires ou les taux de croissance, même si tous ces aspects sont importants. L'essentiel en fait, c'est plutôt de comprendre que notre monnaie commune est bien plus qu'une simple monnaie. Elle est le

symbole de la réussite de l'unification de l'Europe dans la paix et la démocratie, le symbole d'une Europe fondée sur la liberté, la prospérité et le progrès.

L'enjeu actuel n'est donc pas moins que de sauvegarder pour nos enfants la chance et le bonheur de l'unification européenne. Le prix Nobel nous engage à créer tous ensemble une Union meilleure, une Europe de la stabilité, une Europe forte.

Dans son discours d'entrée en fonction comme nouveau président élu du Parlement européen, Martin Schulz disait à juste titre – je cite : « soit nous perdons tous, soit nous gagnons tous ». Notre attitude à tous, Mesdames, Messieurs, ne peut être que celle-ci : nous voulons gagner ensemble et nous gagnerons ensemble. Voilà en tout cas mon objectif.

Ensemble, nous pouvons valoriser notre modèle européen qui associe la réussite économique à la responsabilité sociale. Mieux encore, nous pouvons le consolider, ensemble, pour qu'il devienne plus fort que jamais. Pour cela, nous devons retrouver, ensemble, la force de la liberté et oser le changement.

Nos efforts pour vaincre la crise commencent déjà à porter leurs fruits, c'est visible, tant au niveau des États membres que dans la mise en place de nouveaux instruments de gestion de crise. Et pourtant, nous ne devons pas nous satisfaire de nos acquis. Il reste tant à faire pour rétablir la confiance dans l'Union européenne tout entière. Nous ne devons pas nous arrêter à mi-chemin.

Je vous le promets : l'Allemagne mettra tout en œuvre pour que l'Union européenne puisse tenir à l'avenir également sa promesse de liberté et de prospérité. Je suis ici aussi parce que je compte sur votre appui,

parce que l'on voit de nouveau progresser les forces qui considèrent que nous pourrions nous reposer maintenant et que nous n'avons pas besoin en fait d'opérer un renouveau de l'union économique et monétaire car, avec les mesures prises pour faire face à la crise aiguë, le travail est déjà fait.

À mon avis, c'est absolument faux. Au lieu de nous reposer, nous devons au contraire veiller pas à pas, à tous les niveaux de l'Union, à ce que les avantages de l'Europe puissent se redéployer : la liberté, la dynamique et la prospérité que l'Union européenne peut nous offrir à l'intérieur de ses frontières, ainsi que la capacité d'agir et l'autorité que l'Union européenne nous confère dans le reste du monde.

Le président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, déclarait dans le discours sur l'état de l'Union qu'il a prononcé le 12 septembre devant cette Haute Assemblée – je cite : « Il est essentiel d'achever l'union économique et monétaire. » Il est vrai que nous devons trouver maintenant le bon chemin pour stabiliser dans la durée l'union économique et monétaire en remédiant à ses défauts de construction. Ce faisant, nous devons être ambitieux et exigeants et nous ne devons pas non plus craindre de modifier, si nécessaire, les fondamentaux légaux de l'union économique et monétaire. Ce processus d'approfondissement de l'Union européenne est indispensable. Dans cette optique, je vous considère, vous le Parlement européen et la Commission européenne, comme des alliés, je tiens à le souligner.

La crise actuelle est sans précédent. L'Union européenne est un édifice unique au monde. C'est pourquoi nous devons faire à l'heure actuelle aussi ce qui a rendu à juste titre l'Europe célèbre : nous devons nous montrer inventifs. Nous devons trouver des solutions nouvelles, des solutions qui nous soient propres. Tous les États membres doivent procéder à des réformes, à des ajustements structurels et à des mesures de consolidation rigoureuses favorisant la compétitivité, afin de lutter

efficacement contre les causes de la crise.

Je sais bien que c'est beaucoup demander aux habitants de certains États membres particulièrement touchés par la crise car ils souffrent de ces mesures, je le sais. Je peux en tout cas leur apporter une bonne nouvelle en ces moments difficiles, à savoir que les réformes commencent à porter leurs fruits. Leurs efforts ne sont pas vains. Ils en valent la peine. En Irlande, au Portugal et en Espagne, mais aussi en Grèce, les coûts salariaux unitaires ont sensiblement baissé. C'est un facteur important en termes de compétitivité. De même, les déficits des balances des paiements courants sont en recul.

À la politique de réformes déterminée des États membres en faveur de la compétitivité s'associe la solidarité de l'Europe sous la forme, par exemple, du nouveau plan de sauvetage permanent, le MES, le Mécanisme européen de stabilité. Ces deux aspects vont de pair, et ils sont d'égale importance.

Il y a interaction entre consolidation budgétaire et une croissance s'inscrivant dans la durée. Ce double objectif doit être poursuivi dans une même mesure. Je tiens à le redire dans cette enceinte, car nous opposons parfois l'une à l'autre. Nous avons besoin des deux. Nous voulons une reprise de la croissance. Nous voulons une amélioration de l'emploi qui s'appuie sur des budgets solides. Mais nous sommes en même temps investis d'une responsabilité face aux générations futures, afin qu'elles ne soient pas privées de marges de manœuvre. La croissance repose sur l'activité d'entreprendre. Ce n'est pas quelque chose que nous puissions prescrire en termes politiques. Ce qu'il nous faut en Europe, ce sont des femmes et des hommes qui mettent en œuvre leur esprit d'entreprise. L'activité d'entreprise naît de la liberté, et de la flexibilité nécessaire. Nous devons y travailler en Europe.

C'est la raison pour laquelle le pacte pour l'euro plus prévoit des mesures destinées à renforcer la croissance et l'emploi dans les États membres. Nous avons ajouté à cet effet au traité budgétaire un pacte pour la croissance et l'emploi. Il s'agit, d'un côté, de faire un usage ciblé des fonds publics. Mais l'argent n'étant pas tout, nous créons, d'un autre côté, le cadre d'une nouvelle croissance avant tout en poursuivant énergiquement le développement du marché intérieur.

Il convient d'appliquer rapidement les mesures du pacte dans nos législations. Car cela libérera des forces de la croissance, ce qui est déterminant pour notre avenir. Le Conseil y souscrit, et le Parlement aussi, j'en suis persuadée.

Le cadre financier à moyen terme de l'UE que nous avons l'intention d'adopter dans deux semaines lors du prochain Conseil européen est aussi, bien entendu, une condition absolument primordiale pour que nous puissions donner les impulsions nécessaires à la croissance. Chaque euro dépensé doit créer une valeur ajoutée en termes de croissance et d'emploi, cela doit être le critère. Il ne suffit pas de dépenser de l'argent, il faut avant tout bien le placer, cibler les placements.

Si nous voulons éliminer efficacement les causes de la crise, nous devons nous livrer à un examen soigneux de nos politiques, à l'échelon national et européen. Il est tout aussi important de procéder à une analyse critique des défauts de construction dans l'architecture de l'union économique et monétaire, et d'y remédier ensuite. Nous ne réussirons à long terme que si nous faisons les deux parallèlement, j'en suis convaincue. C'est le seul moyen de créer une Europe forte, une Europe de la stabilité.

L'union économique et monétaire a été créée en 1992, il y a donc 20 ans,

par le traité de Maastricht. À cette époque, ceux qui souhaitaient que l'union monétaire s'accompagne d'une véritable union économique n'ont pas été suffisamment soutenus. Ce fut donc une union monétaire pratiquant une politique monétaire entièrement communautarisée qui vit le jour, tandis que l'union économique, elle, n'était que faiblement équipée. Nous devons faire face aujourd'hui aux conséquences de ces décisions, conséquences qui se sont révélées seulement après l'introduction de l'euro tout d'abord de façon dissimulée, puis ouvertement.

Ainsi, au lieu de se réduire, les écarts de compétitivité entre les États membres de la zone euro se sont creusés. Il suffit de voir comment ont évolué les coûts salariaux unitaires. Jean-Claude Trichet, en sa qualité de président de la BCE, a souvent attiré notre attention sur ce point, mais sans être bien entendu.

Dans certains États membres, il a été en outre possible pendant des années d'accumuler des montagnes de dettes sans que cela n'entraîne une hausse des taux d'intérêt ou l'application des sanctions initialement prévues à cet effet dans le pacte de stabilité et de croissance.

Tout cela montre bien que les problèmes que nous connaissons actuellement remontent en partie bien avant le début de la crise actuelle.

Ces problèmes diffèrent bien entendu dans chaque État membre. Ce sont la dette publique, les crises bancaires, l'endettement du secteur privé et le manque de compétitivité. De plus, la crise financière et économique mondiale de 2008/2009 a contribué à un durcissement massif de cette situation en Europe.

Néanmoins, si tous les États membres avaient respecté les valeurs limites convenues à l'échelon européen et avaient veillé, en procédant à des réformes, à accroître leur compétitivité, jamais l'union économique et monétaire, même avec une union économique fragmentaire, n'aurait connu une telle crise. Mais dans les conditions existantes, l'action cumulée des atteintes d'origine interne et des défauts de construction a été presque fatale à l'Europe.

Je considère donc qu'il est très, très important pour nous de tirer vraiment les leçons de cette crise. Nous devons veiller à ce qu'une telle situation ne se reproduise plus. Et nous devons veiller à ce que l'Europe sorte plus forte de la crise. Pour ce faire, nous devons analyser les déficits au moment de la création de l'union économique et monétaire, et renouveler ses fondements. En outre, il nous faut assurer la fiabilité à l'échelon national, dans les États membres, en respectant enfin nos engagements.

Afin de montrer que nous ne faisons pas toujours ce que nous avons convenu, en tant que chefs d'État et de gouvernement, nous-mêmes ou nos prédécesseurs, je prendrai cet exemple : alors qu'il a été fixé que les dépenses de recherche-développement de chaque État membre de l'Union européenne doivent représenter 3 % de son PIB, il y a aujourd'hui des pays qui consacrent 0,7 % et d'autres 3,5 % de leur PIB à la recherche-développement. Mais pratiquement aucun ne s'en est tenu à la lettre aux engagements pris.

C'est pourquoi, à mon avis, quatre éléments sont décisifs à l'avenir :

Premièrement, une union économique et monétaire renouvelée a besoin de plus de politique financière commune. Elle est fondée sur des marchés financiers performants et robustes. Il faut donc définir exactement les conditions générales des marchés financiers, harmoniser

la réglementation financière et veiller aussi à l'échelle mondiale à ce que ce soit le cas pour les marchés financiers internationaux. En outre, il nous faut créer un mécanisme européen de surveillance efficace pour les banques européennes afin d'être mieux en mesure de prévenir les risques systémiques encourus par notre ordre économique.

Les récentes décisions du Conseil européen ont clairement confirmé que la qualité doit l'emporter sur la rapidité. Il est très important que notre mécanisme de surveillance soit vraiment opérationnel. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire de régler minutieusement les questions juridiques complexes. Car il faut que cette surveillance bancaire devienne digne de ce nom.

Deuxièmement, une union économique et monétaire renouvelée a besoin de plus de politique fiscale commune.

Nous avons déjà fait beaucoup de progrès dans le renforcement de la discipline budgétaire grâce au pacte budgétaire. Je me félicite que sur les 12 États membres nécessaires à son entrée en vigueur, 11 l'aient déjà ratifié, en dernier la France et l'Estonie. Je pourrais parfaitement imaginer aller encore plus loin en conférant par exemple au niveau européen de véritables droits d'intervention dans les budgets nationaux lorsque les limites établies dans le pacte de stabilité et de croissance ne sont pas respectées.

Troisièmement, une union économique et monétaire renouvelée a besoin de plus de politique économique commune.

Nous le voyons très clairement aujourd'hui : la coordination de la politique économique n'a pas été et n'est pas assez contraignante. L'union monétaire ne dispose pas de moyens pour exiger et, s'il le faut,

imposer systématiquement la nécessité d'axer l'action nationale sur le renforcement de la compétitivité comme base pour la pérennité de la croissance et de l'emploi.

Je voudrais encore une fois rappeler les propos tenus par Jacques Delors en 1989. Président de la Commission européenne à l'époque, il a attiré l'attention dans son rapport au sujet de la mise en place de l'union économique et monétaire sur l'importance des deux piliers de l'union économique et monétaire, je cite, « (...) une union monétaire qui ne s'accompagnerait pas d'une convergence suffisante des politiques économiques aurait peu de chances de s'inscrire dans la durée et pourrait nuire à la Communauté. »

La crise a montré combien l'analyse de Jacques Delors était juste. Elle a montré que les dysfonctionnements survenus dans certains États membres peuvent effectivement faire vaciller l'union monétaire dans son ensemble et donc nous tous, c'est-à-dire les vingt-sept membres de l'UE. Néanmoins, nous en sommes toujours au début du renforcement absolument nécessaire de la coordination de la politique économique.

Que faut-il donc faire ? Lors du Conseil européen du mois d'octobre, nous avons eu une première discussion à ce sujet et sommes convenus que les domaines politiques revêtant une importance fondamentale pour le fonctionnement de l'union économique et monétaire doivent être examinés encore plus rigoureusement et encore plus précocement que par le passé. Car la perte de compétitivité d'un seul État membre devient vite un problème pour tous les autres.

Le renforcement de la coordination de la politique économique sera, le cas échéant, également nécessaire quand les domaines essentiels de la souveraineté nationale seront concernés. Je pense par exemple à des domaines sensibles comme la politique du marché du travail ou la

politique fiscale. Nous devons naturellement procéder avec circonspection. Le principe de subsidiarité et la procédure démocratique de chaque pays devront être respectés. Nous avons donc besoin de solutions qui instaurent un équilibre judicieux entre les nouveaux droits d'intervention nécessaires du niveau européen et la marge de manœuvre des États membres et de leurs parlements qui doit être préservée.

Les institutions européennes doivent être renforcées afin de corriger de manière efficace les dysfonctionnements et les infractions à la règle. Il faut enfin parvenir à l'établissement d'un véritable échange entre le niveau européen et le niveau national. Je plaide pour une nouvelle procédure échelonnée et différenciée dans le cadre de laquelle les États membres adoptent, avec l'approbation de leurs parlements, des accords de réforme contraignants et applicables avec le niveau européen, par exemple la Commission européenne.

Je peux aussi imaginer soutenir solidairement des mesures de réforme concrètes conduisant à une plus grande compétitivité à travers des incitations ciblées provenant d'un nouvel instrument financier de la zone euro. C'est là une idée pour l'avenir qui a évidemment besoin d'une base juridique viable et dont nous déciderons au Conseil de l'UE au mois de décembre ainsi que de toutes les mesures nécessaires à l'approfondissement de l'union économique et monétaire.

Je préconise d'adopter au mois de décembre une feuille de route ambitieuse pour un renouvellement de l'union économique et monétaire. Elle devra contenir des mesures concrètes que nous mettrons en œuvre dans les deux ou trois années à venir.

Mesdames, Messieurs, je tiens à le redire, le Parlement européen est notre partenaire dans tous les domaines. Il ne s'agit pas de provoquer une division de l'Union européenne et il ne s'agit pas non plus

d'entreprendre quoi que ce soit contre le Parlement européen ou la Commission européenne. Il s'agit seulement de développer les interactions nécessaires entre les différents niveaux de telle sorte qu'elles puissent réellement conduire à un renforcement de la coopération en matière de politique économique dans le sens où Jacques Delors l'entend. Je pense que nous pouvons ainsi rétablir durablement la confiance et la crédibilité.

Car, soyons honnêtes, la crise de la dette des États européens est au fond une crise de confiance. On s'en rend compte quand on parle aux investisseurs hors d'Europe. Il faut tout particulièrement s'appliquer à rétablir la confiance. Un renouvellement des bases de l'union économique et monétaire est pour le bénéfice des citoyennes et citoyens européens, que vous tous représentez ici dans ce parlement. C'est pourquoi je compte sur votre soutien.

Je l'ai déjà évoqué : je sais qu'une division de l'UE en une zone à Dix-Sept et une zone à Vingt-Sept, bientôt Vingt-Huit, suscite des inquiétudes. Je pense que nous pouvons y répondre de manière convaincante. En premier lieu, l'approfondissement de l'union économique et monétaire est indispensable pour l'avenir de l'Union européenne dans son ensemble. En second lieu, une union économique et monétaire renouvelée sera également toujours ouverte aux pays sans l'euro qui le souhaitent. Il n'y a pas de club fermé des pays avec l'euro. Nous serons toujours accueillants. Car l'union économique et monétaire a été fondée pour que tous les pays puissent y participer.

En ce qui me concerne, je m'emploierai à ce que l'approfondissement de l'union économique et monétaire ne conduise pas à une Europe à deux vitesses mais à une Union doublement forte. Je suis profondément convaincue que pour atteindre l'objectif d'une Europe stable et forte, les États membres et les organes de l'Union doivent y travailler ensemble.

Mesdames, Messieurs, je sais aussi que la nationalisation de l'europeén suscite des inquiétudes. J'ai cependant la conviction que si nous menons à bien nos projets, donc, si nous tirons vraiment la leçon de cette crise, ce sera exactement l'inverse qui se produira. Nous assisterons à une européanisation du national, et ce, à un rythme accéléré. Si nous saisissons cette chance et si nous comprenons que nous sommes plus forts ensemble que séparément en nous présentant comme l'Europe dans un monde globalisé, nous pourrions réussir.

Les parlements nationaux, de même que les gouvernements, exerceront une responsabilité accrue dans le processus d'intégration de l'Union. Le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, s'est déjà exprimé dans ce sens politique en qualifiant les parlements nationaux d'« institutions européennes » dans un discours prononcé à Bruxelles en février dernier. Cette idée peut être résumée de la manière suivante : l'Europe, c'est nous tous ensemble, l'Europe, c'est la politique intérieure. Un renforcement du dialogue des parlements nationaux avec vous, les députés du Parlement européen, aiderait également les parlements nationaux à s'acquitter encore mieux de leur mandat au service d'un avenir prospère de l'Union.

J'en suis convaincue : ensemble, nous sommes capables de créer une Europe stable et forte. Pour ce faire, nous avons besoin de plus de légitimité et de contrôle démocratiques. À mes yeux, il est essentiel d'exercer la légitimité et le contrôle au niveau auquel les décisions sont prises et mises en œuvre. Cela signifie que si une compétence du niveau européen est renforcée, il faut également renforcer le rôle du Parlement européen. Si des compétences nationales sont concernées, les parlements nationaux doivent naturellement jouer un rôle décisif.

Nous devrions également discuter ouvertement des conditions de légitimité des décisions au niveau européen qui ne concernent que la zone euro. Il faudrait par exemple réfléchir à la question de savoir si

seuls les parlementaires des États de la zone euro seraient alors habilités à voter. Mais il ne s'agit pas de réfléchir, ce que l'on suppose parfois, à la création d'une nouvelle institution parlementaire. Le Parlement européen est la base.

Le renforcement de la légitimité et du contrôle démocratiques est un principe que nous devons respecter dans toutes les mesures destinées à approfondir l'union économique et monétaire. C'est la pièce maîtresse d'une union renouvelée. En tant que chef de gouvernement d'un pays, je déclare expressément que seule la légitimité par la voie parlementaire donnera une légitimité démocratique.

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, le fait de prendre aujourd'hui à nouveau la parole devant le Parlement européen me rappelle naturellement l'année de la présidence allemande en 2007. Nous avons à l'époque réaffirmé nos convictions fondamentales dans la Déclaration de Berlin à l'occasion du 50^e anniversaire de la signature des traités de Rome. Le président du Parlement européen de l'époque, Hans-Gert Pöttering, a signé cette déclaration au nom de votre Haute Assemblée. Cette signature en date du 25 mars 2007 peut rétrospectivement être considérée comme une percée dans les négociations difficiles qui ont finalement abouti à la conclusion du traité de Lisbonne.

À l'époque, il s'agissait de l'approfondissement de l'Union européenne dans son ensemble. Aujourd'hui, il s'agit d'approfondir l'union économique et monétaire pour renouveler la stabilité et la force de l'Union européenne. Dans la Déclaration de Berlin, nous avons écrit en 2007 ceci : « Notre histoire nous commande de préserver cette chance pour les générations futures. Il nous faut pour cela toujours adapter la construction politique de l'Europe aux réalités nouvelles. » J'en suis convaincue : c'est seulement en adaptant la construction politique de l'union économique et monétaire aux réalités nouvelles que nous serons à la hauteur de notre responsabilité.

J'ai évoqué au début de mon discours la question qui m'est parfois posée hors de l'Europe : l'expérience européenne va-t-elle résister à la crise ? Je vais également vous confier ce que je répons. En tant que physicienne, je sais ce qu'expérimenter veut dire et peux donc affirmer que l'unification européenne est sortie depuis longtemps de la phase d'expérience, si tant est que l'on puisse la qualifier d'expérience. Pour rester dans l'image, en tant qu'Union, elle est en tout cas entrée depuis longtemps dans un état physique stable. Même si nous devons réajuster certains paramètres de notre modèle, ce dernier restera solide, stable et fort.

En tant que responsable politique, je dirai ceci : oui, nous allons poursuivre l'histoire à succès de l'Union européenne. Et l'Allemagne y apportera sa contribution. L'Union européenne réussira parce que la force de la liberté est une source de courage et d'inspiration pour nous autres, Européennes et Européens. Nous le savons : unis et résolus, nous sommes plus forts. Unis et résolus, nous sommes capables de défendre notre modèle social et économique européen dans un monde globalisé. Unis et résolus, nous pouvons servir de modèle à d'autres régions du monde comme union de paix, union de liberté et de prospérité. Cela – et pas moins – devrait être notre exigence commune.

Je crois à notre avenir européen commun. Zu unserem Glück vereint. Unis pour le meilleur. United for the better.

Je vous remercie.

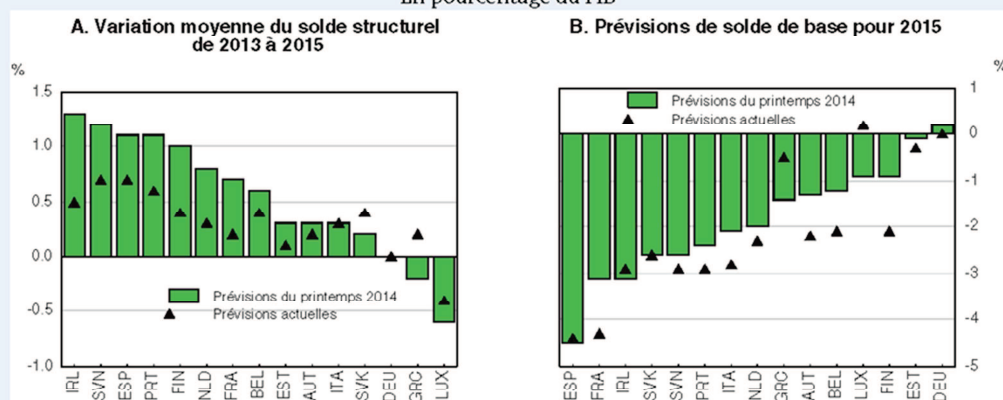
Annexe V

**Analyse de l'OCDE sur les marges de manœuvre disponibles au sein de la
zone euro**

Encadré 1.6. Les marges de manœuvre budgétaires disponibles dans la zone euro en vertu des règles budgétaires européennes (suite)

Orientation de la politique budgétaire

En pourcentage du PIB



Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 96 ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 95 ; et Calculs de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933172139>

Les règles contraignantes de l'UE et les marges de manœuvre budgétaires connexes

En pourcentage du PIB

Des règles contraignantes de l'OCDE en matière de dépenses publiques											
En pourcentage du PIB											
	Échéance de réalisation des corrections prévues au titre de la PDE	Fin de la période de transition prévue par la règle de réduction de la dette¹	Dette publique²		Situation au regard de l'OMT	Règle contraignante³			Différence d'effort structurel, Prévisions de l'OCDE vs effort requis par les règles		
				Déficit public							
			2014		2014	2015	2016	2017	2015-16	Programmes de stabilité 2014 vs. effort requis par les règles	2015-16
France	2015	2018	95.8	-4.4	inférieur OMT	3%	3%	3%	..	..	
Grèce⁴	2016	2019	176.1	-1.0	supérieur OMT	3%	3%	trans.	..	..	
Irlande	2015	2018	111.0	-3.7	inférieur OMT	3%	trans.	trans.	..	..	
Portugal	2015	2018	127.2	-4.9	inférieur OMT	3%	trans.	trans.	..	..	
Slovénie	2015	2018	74.4	-4.4	inférieur OMT	3%	trans.	trans.	..	..	
Espagne	2016	2019	96.7	-5.5	inférieur OMT	3%	3%	3%	..	..	
Autriche	..	2016	86.1	-3.0	inférieur OMT	trans.	trans.	dette	..	..	
Belgique	..	2016	106.1	-2.9	inférieur OMT	trans.	trans.	dette	..	0.3	
Allemagne	..	2014	74.3	0.2	supérieur OMT	=	=	=	0.8	1.0	
Italie	..	2015	130.6	-3.0	niveau OMT	trans.	dette	dette	..	..	
Pays-Bas	..	2016	69.8	-2.6	inférieur OMT	->OMT	trans.	dette	..	..	
République slovaque	..	2016	54.4	-2.9	inférieur OMT	->OMT	->OMT	->OMT	..	..	
Estonie	..	..	9.5	-0.3	niveau OMT	=	=	=	0.4	..	
Finlande	..	..	59.0	-2.6	inférieur OMT	->OMT	dette	dette	..	0.3	
Luxembourg	..	..	24.4	0.9	supérieur OMT	=	=	=	2.1	0.6	
Zone euro	..	..	94.3	-2.6	..	..	..	..	0.3	0.3	

Notes : « 3 % » indique que la règle contraignante est le plafonnement du déficit à 3 % du produit intérieur brut (PIB) ou la PDE ; « trans » indique que la règle contraignante est la règle applicable pendant la période de transition ; « dette » indique que la règle contraignante est la règle de réduction de la dette ; « ->OMT » indique que la règle contraignante est la règle applicable pendant la période de convergence vers l'objectif à moyen terme ; « = » indique la réalisation de l'objectif à moyen terme ; et « .. » indique l'absence de marges de manœuvre budgétaires ou signifie « non applicable ». L'effort programmé est celui qui est prévu dans les programmes de stabilité de 2014.

1. Dans l'hypothèse où la procédure concernant les déficits excessifs (PDE) se termine à l'échéance actuelle de réalisation des corrections prévues par ladite procédure.

2. Selon la définition de Maastricht.

3. Ou règle qui est la plus proche d'une règle contraignante, si un pays prévoit un ajustement plus important que celui découlant des règles.

4. La Grèce n'ayant pas de programme de stabilité ni d'objectifs de solde budgétaire structurel, nous avons utilisé les objectifs nominaux qui figurent dans son programme d'ajustement économique.

Les calculs sont effectués à partir de 2015. Le terme « effort structurel » désigne la variation du solde budgétaire sous-jacent prévue en 2015 et 2016. L'évaluation du respect de la règle de réduction de la dette est fondée uniquement sur son critère rétrospectif. On évalue le respect des règles en posant l'hypothèse que l'on se trouve dans des circonstances normales, autrement dit ni les périodes de conjoncture économique « favorable » ou « défavorable », ni les réformes structurelles ou dispositions similaires ne sont prises en compte. Les données corrigées des variations cycliques et la production potentielle sont obtenues en utilisant les méthodes de calcul de l'OCDE. Voir Barnes *et al.* (2012) pour en savoir plus sur la méthodologie appliquée.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 96, Commission européenne et calculs de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933172825>

Table des matières

Remerciements	3
Sommaire	5
Principales abréviations utilisées	7
Introduction générale	9
<i>I Autorisation budgétaire et compétence parlementaire.</i>	12
<i>II Le passage de la « méthode communautaire » à une nouvelle procédure : la « coordination-ingérence »</i>	21
<i>III La réponse communautaire à la crise de 2008 :</i>	
<i>La mise en place de l'Union budgétaire</i>	28
A. Une législation apparemment contraignante ...	28
B. A-t-elle conduit à corseter l'élaboration des budgets nationaux ?	33
1. Le semestre européen	33
2. Le « six » et « Two pack »	34
3. Le pacte budgétaire impose le retour à l'équilibre	35
C. Dialogue ou ingérence ?	36
<i>IV Existe-t-il encore des compétences « exclusives » des Etats en matière de politique budgétaire ?</i>	41
A Quelle place pour la démocratie parlementaire ?	43
B L'encadrement des prérogatives parlementaires masque le caractère inachevé de la construction politique de l'Euro	46
C Le retour confus aux normes	50
 Ière Partie : Le processus de construction de l'Union budgétaire, empirisme et entre-deux	 53
 Chapitre I Les projets de création d'une monnaie unique, antérieurs à la création de l'euro, conduisaient à une remise en cause des compétences parlementaires nationales	 57

P1 Le Rapport Werner impliquait une réduction drastique des compétences parlementaires nationales	58
P2 le rapport MacDougall et le principe de solidarité entre les Etats	60
P 3 Le Rapport Delors a inspiré le Traité de Maastricht	62

Chapitre II Le Traité de Rome et la construction d'une coopération budgétaire et économique nationale

P1 La difficulté de définir la notion de coordination des politiques économiques	72
A L'échange d'informations	72
B La coordination contraignante	73
1. <i>La coordination « bien public »</i>	75
2. <i>La coordination stratégique</i>	75
3. <i>La situation confuse actuelle : une coordination Assurée par plusieurs acteurs</i>	76
P2 Au début des années 70 la coordination des politiques budgétaires n'apparaissait nécessaire que dans la perspective de la création d'une monnaie unique	79
A La nécessité d'une coordination budgétaire n'est apparue que très progressivement.	79
B Les potentialités offertes par le Traité de Rome n'ont pas été utilisées	80
P3 Le Traité de Rome comporte des transferts de souveraineté fiscale et budgétaire limités	84
A <i>Le premier transfert de souveraineté fiscale l'abandon de la compétence douanière nationale</i>	84
B <i>La création d'une contribution nationale au budget de la CEE</i>	84

Chapitre III Un processus de construction de la monnaie unique dominé par l'exigence d'une politique budgétaire saine

<i>Section I Une exigence largement admise</i>	91
P1 Une exigence allemande ?	93

P2 Une position française proche de la position allemande	96
P3 La définition du seuil de déficit budgétaire de 3%	98
<i>Section II La question du déficit budgétaire n'est devenue majeure qu'après la création de l'Euro</i>	101
P1 Une problématique du début des années 90	101
P2. Le seuil de la dette	105
<i>Section III L'exigence de respect des normes budgétaires était complétée par l'exigence de normes de convergence économique</i>	109
P1 Les critères de convergence	109
P2 L'analyse des critères de convergence reposait sur le Conseil	110
Chapitre IV La mise en place chaotique d'une coordination des politiques économiques	113
<i>Section I Les grandes orientations des politiques économiques (les GPOE)</i>	115
P1 L'élargissement continu des grandes orientations de politiques économiques	117
P2 L'élargissement du champ des GOPE va de pair avec l'amenuisement de leur portée	120
<i>Section II le Pacte de stabilité et de croissance et les limites des sanctions</i>	122
P1 L'évolution vers la notion de déficit structurel	123
P2 Des sanctions inopérantes et un système revu en 2005	124
P3 L'exigence d'automaticité des sanctions	133
<i>Section III L'Eurogroupe ou la « pression des pairs »</i>	134
Chapitre V La démarche intergouvernementale et la démarche communautaire se sont étroitement imbriquées	139
PI La solidarité financière repose sur une action	

conjointe des Etats et de l'Union européenne	
1139	
P2 Le coût de la solidarité et la tutelle de la Troïka	144
P3 L'exemple Italien ou l'échec électoral du « gouvernement des experts »	146
P4 La lente agonie du pacte de responsabilité	148
 IIème Partie : Les outils de l'Union budgétaire, l'apparition d'un droit d'ingérence et des outils de la solidarité	 153
 Chapitre I : La légitimité d'un droit d'ingérence de l'Union européenne dans les compétences nationales	 155
<i>Section 1 La notion d'intérêt général européen appliquée aux finances publiques des Etats</i>	 156
P1 L'intérêt général justification d'une union budgétaire Fédérale	158
P2 L'idéologie de l'intérêt général européen appliquée au droit budgétaire	160
<i>Section II Le contrôle des finances publiques nationales Est-il compatible avec la nature de la construction européenne ?</i>	 163
PI La nature de l'Union exclut-elle un contrôle à priori sur les compétences propres des Etats membres ?	165
P2 Système fédéral et contrôle budgétaire des Etats	166
P3 Même dans un cadre fédéral l'Union européenne ne devrait pas exercer un contrôle budgétaire sur les Etats	167
P4 Le fédéralisme allemand modèle européen ?	168
P5 Le contrôle budgétaire administratif dans un cadre fédéral	170
P6 La difficulté de rattacher l'Union européenne à un modèle identifié	171
 Chapitre II Un Nouvel outil de coordination à la portée ambiguë :le semestre européen	 175
<i>Section 1 Une nouvelle procédure de coordination</i>	 176

P1 Les ambitions du semestre européen	177
P2 Un calendrier clair et opérationnel	181
P3 Les quatre phases de la procédure du semestre européen	184
P4 Le niveau d'intrusion du semestre européen dans les décisions nationales	188
A. Les réformes structurelles	188
B. Un champ d'investigation de la Commission européenne contesté	189
C Un Parlement européen qui peine à trouver sa place	191
<i>Section II L'objectif-la prise en compte des recommandations par les Etats-est-il atteint ?</i>	196
P1 Le poids différent des Parlements nationaux	196
P2 L'insatisfaction du Parlement français	197
P3 Le caractère non contraignant des recommandations européennes affaiblit leur portée	200
P4 La notion de déséquilibres macro-économiques est source de contentieux avec les Etats	203
 Chapitre III : Le « paquet gouvernance économique »	
Ou « paquet de six »	205
<i>Section 1 Les propositions de la Commission européenne</i>	206
P1 L'architecture des textes proposés	206
P2 Le recours au droit dérivé européen	209
<i>Section II L'examen par le Parlement européen</i>	218
<i>Section III L'inquiétude des parlements nationaux</i>	222
P1 Une inquiétude liée au caractère intrusif des recommandations du Conseil	223
P2 Des recommandations du Conseil qui vont très loin dans l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats	224
1. La Belgique	224
2. La Croatie	225
3. La Bulgarie	226
4. La France et l'Italie	227

Chapitre IV Le paquet de deux, prélude à « l'Union budgétaire »	231
<i>Section 1 Les objectifs affichés par la Commission européenne</i>	232
P1 Une ambition de restauration de la crédibilité budgétaire des Etats	233
P2. Coordination ou ingérence ?	234
P3. Les obligations supplémentaires des Etats membres de la zone euro en matière de calendrier	236
P4 Le constat de l'inefficacité des sanctions et l'affirmation du bien fondé d'un droit d'ingérence	237
P5 La différenciation du droit d'ingérence	238
<i>Section II De fortes réticences politiques</i>	243
P1 Au niveau du Parlement européen	243
P2 L'articulation avec le « pacte budgétaire »	245
 Chapitre V L'apport du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire	247
P1 Le TSCG est indissociable du MES et de l'Union bancaire	247
227	
P2 Un apport limité au droit de l'UE mais une charge symbolique forte du fait de l'intégration du TSCG dans des règles à valeur constitutionnelle	250
P3 Le principe de l'équilibre budgétaire	254
P4 La notion de solde structurel	260
A Une définition différente selon les institutions	260
B Un exemple de divergence sur la notion de solde structurel : La prise en compte des événements exceptionnels affectant le solde public	269
C L'analyse rétrospective confirme l'incertitude sur laquelle repose les calculs du solde budgétaire	273
D L'absence de prise en compte de la structure	

des dépenses publiques dans la politique de réduction des déficits budgétaires	281
P3 L'institution d'un arbitre : le Haut Conseil des finances publiques	283
IIIème Partie La mise en place de l'union budgétaire	285
Chapitre I La trajectoire des finances publiques une tâche ardue	293
P1 La règle d'or a été intégrée dans le droit positif des Etats de l'Union européenne	294
P2 La trajectoire des finances publiques	301
P3. L'idée d'un retour rapide aux équilibres budgétaires ne fait pas l'unanimité au sein des économistes	308
Chapitre II Les marges de manœuvre disponibles pour les Etats reposent sur une appréciation discrétionnaire de la Commission européenne	313
<i>Section I La clause de flexibilité</i>	<i>317</i>
<i>Section II La clause de réformes structurelles</i>	<i>319</i>
P1 Un pouvoir discrétionnaire	319
P2. son application au budget français de 2015	326
<i>Section III Le débat sur l'exclusion des dépenses d'investissement et de défense des déficits budgétaires : vers une nouvelle doctrine de la Commission européenne ?</i>	<i>336</i>
P1 La Commission Juncker développe-t-elle une nouvelle doctrine ?	337
P2 Une souplesse accrue en matière d'investissements ... qui ne fonctionne pas	342
P3 la « clause investissements »	345
P4 Les assouplissements liés à la conjoncture économique	348
P5 L'égalité de traitement entre Etats	353
Chapitre III La conception européenne de la surveillance budgétaire n'est plus en phase avec la réalité	357

***Section I Encadrement ou partage
de la souveraineté budgétaire ?*** 358

P1 Une intervention de l'Union européenne dans les
budgets nationaux contrastée selon les Etats 362

*A Le sort des Etats relevant des programmes d'assistance
implique un partage de la souveraineté budgétaire,
voire une mise sous tutelle* 363

B. La Troïka bouc émissaire ou symbole ? 368

P2. Les Etats qui sont sous surveillance étroite
et doivent rendre des comptes 371

P3 le contenu du contrôle budgétaire 373

Section II L'illusion d'un pouvoir européen ? 376

PI Des mécanismes « d'ardente obligation »,
non contraignants, illustrés
par la France 378

*A Le débat de novembre 2014 : l'impossibilité
de sanctionner la France* 378

*B La décision de mars 2015 : indulgence coupable
où approche réaliste ?* 383

P2 Le sentiment de certains qu'il existe
une différence de traitement entre les
grands et les petits Etats est-il fondé? 387

P3 Le poids « très relatif » des avis de la Commission
européenne pour les grands Etats 389

P4 Le véritable juge ne serait-il pas la BCE ? 392

**Chapitre IV Les perspectives
d'évolution des institutions européennes** 395

***Section I Faut-il instituer un mécanisme
de gouvernance propre à la zone euro ?*** 400

P1 Un refus de principe des Etats n'appartenant
pas à la zone euro relayé par le Parlement européen 400

P2 Une situation de fait inégalitaire 404

P3 Faut-il abandonner un mécanisme de sanctions qui n'est guère
applicable dans les faits ? 406

<i>Section II La signification de l'achèvement de l'UEM</i>	407
PI Le point de vue de la commission européenne	408
P2 Les propositions des « cinq présidents »	410
<i>Section III Comment définir la nature et les prérogatives d'un gouvernement économique de la zone euro</i>	413
P1 Le gouvernement économique de la zone euro ?	414
P2 Le « ministre de l'économie » de la zone euro ?	417
<i>Section IV Un parlement de la zone euro ?</i>	419
P1 Un parlement dédié exclusivement à la zone euro associant les institutions communautaires	421
<i>A Les structures alternatives à un Parlement</i>	421
<i>B Une structure commune au Parlement européen et aux parlements nationaux :</i>	
<i>Le rapport Arthuis</i>	427
<i>C Le refus du Parlement européen de voir apparaître en son sein une structure dédiée à la zone euro</i>	430
P2 Une structure construite à partir des parlements nationaux ?	433
Conclusion : Les paradoxes de l'union budgétaire	437
Bibliographie	443
Annexes	467
Table des annexes	459
Table des matières	495