

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### La gouvernance économique européenne réformée

De Streel, Alexandre

*Published in:*

Revue trimestrielle de droit européen

*Publication date:*

2013

*Document Version*

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

De Streel, A 2013, 'La gouvernance économique européenne réformée', *Revue trimestrielle de droit européen*, numéro 3, pp. 455-481.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

ARTICLES

435

La refonte du règlement Bruxelles I  
**Hélène Gaudemet-Tallon et Catherine Kessedjian**

455

La gouvernance européenne réformée  
**Alexandre de Stree**

# RTDEur.

Revue trimestrielle de droit européen

ARTICLES

483

Le consommateur vulnérable à la lumière du droit de la consommation de l'Union européenne  
**Marine Friant-Perrot**

499

La normalisation européenne et matière de sécurité : architecture institutionnelle et politique jurisprudentielle  
**Françoise Astier et Antoine Vion**

COMMENTAIRE

531

Premier renvoi préjudiciel du Conseil constitutionnel à la Cour de justice et conjonction de dialogues des juges autour du mandat d'arrêt européen  
**Jérôme Roux**

ref : 571303



DAJLOZ

*Cet article étudie les récentes réformes de la gouvernance économique européenne adoptées depuis 2010 suite à la crise de la zone euro. Il détaille les instruments juridiques et le fonctionnement des quatre piliers de cette gouvernance renouvelée : la surveillance des déséquilibres budgétaires basée sur le pacte de stabilité et de croissance, la surveillance des déséquilibres macro-économiques basée sur deux règlements du six-pack, la coordination des politiques socio-économiques basée sur la Stratégie Europe 2020 et la solidarité financière entre Etats membres basée sur le mécanisme européen de stabilité. L'article étudie également les conséquences institutionnelles des réformes de la gouvernance tant au niveau national qu'au niveau européen. L'article conclut en montrant que les récentes réformes entraîneront sans doute une transformation de la construction européenne, notamment en termes de sources juridiques avec l'utilisation importante de traités internationaux, d'instruments de soft law et de contractualisation des relations entre l'Union et ses Etats membres, et en termes de différenciation institutionnelle et matérielle accrue entre l'UE et l'UEM.*

## La gouvernance économique européenne réformée <sup>1</sup>

Alexandre de Stree

Professeur de droit européen à l'Université de Namur et  
Professeur invité à l'Université Catholique de Louvain

455

La crise de l'euro, qui a débuté avec l'instabilité financière de la Grèce en 2010, a entraîné les plus importantes réformes de la gouvernance économique européenne depuis sa création en 1992 <sup>2</sup>. Avant la crise, cette gouvernance était basée sur deux grands piliers : la surveillance budgétaire établie par le pacte de stabilité et de croissance <sup>3</sup> et la coordination socio-économique prévue par la

stratégie de Lisbonne. En outre, la solidarité financière entre les États membres était extrêmement limitée puisque l'Union et les États membres ne pouvaient pas répondre des engagements d'un autre État membre (art. 125 TFUE, clause de *no-bailout*), les possibilités d'intervention de la BCE étaient limitées (art. 123 TFUE) et une assistance n'était possible qu'en cas de graves difficultés

(1) L'auteur remercie B. Scoreau pour ses commentaires pertinents.

(2) Sur l'évolution de la gouvernance économique depuis la création de l'UEM lors du traité de Maastricht, V. O. Clerc, *La gouvernance économique de l'Union européenne*, Bruylant, 2012 ; J.V. Louis, *L'Union européenne et sa monnaie*, Commentaire Mégret, 3<sup>e</sup> éd., Éd. de l'Université Libre de Bruxelles, 2009 ; F. Snyder, *EMU – Integration and differentiation : Metaphor for European Union*, in P. Craig and G. de Burca (eds), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, 2<sup>e</sup> éd., 2011, p. 687-716. Sur son évolution depuis la crise de l'euro, V. D. Adamski, *National Power Games and Structural Failures in the European Macroeconomic Governance*, *CML Rev.*, 2012, p. 1319-1364 ; F. Allemand et F. Martucci, *La nouvelle gouvernance économique européenne*, *CDE* 2012. 17-99 et 409-457.

(3) Règlement 1466/97 du Conseil du 7 juill. 1997 modifié par le règlement 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005, règlement 1467/97 du Conseil du 7 juill. 1997 modifié par le règlement 1056/2005 du Conseil du 27 juin 2005 et résolution du Conseil européen du 17 juin 1997 relative au pacte de stabilité et de croissance, *JOCE* 1997 C 236, p. 1. La liste des principaux instruments juridiques de la gouvernance économique est reprise en annexe de cette contribution.

dans l'approvisionnement de certains produits ou résultant de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant au contrôle des États (art. 122 TFUE).

La crise de l'euro a conduit à un renforcement substantiel de la surveillance budgétaire, à la mise en place d'une nouvelle surveillance macroéconomique, à l'adaptation de la coordination socio-économique et à une extension considérable de la solidarité financière, menant ainsi à une gouvernance en quatre piliers <sup>4</sup>. Les réformes ont été décidées principalement par le Conseil européen et réalisées de manière hésitante en plusieurs étapes successives sans suivre un plan d'ensemble dessiné dès le départ de la crise. Chaque étape visait à assurer un équilibre entre la responsabilité (par le renforcement de la surveillance et la conditionnalité à toute assistance) et la solidarité (par le renforcement des mécanismes d'assistance financière).

La première réforme de gouvernance économique était attendue en 2010 car la stratégie de Lisbonne arrivait à terme. Le Conseil européen, sur initiative de la Commission, a adopté une nouvelle stratégie décennale, Europe 2020, en continuant à se baser sur la méthode ouverte de coordination qui pourtant n'avait pas démontré son efficacité puisque la stratégie de Lisbonne n'avait pas atteint ses objectifs ambitieux <sup>5</sup>.

La deuxième réforme fut plus inattendue et a été provoquée par l'instabilité financière de la Grèce. <sup>6</sup> Pour tenter d'éviter la faillite du pays, les États membres de la zone euro lui ont octroyé, début mai 2010, des prêts bilatéraux pour un montant de 80 milliards d'euros, qui ont été coordonnés par la Commission. Mais cela n'a pas suffi et une semaine plus tard <sup>7</sup>, deux autres types d'assistance étaient prévus, l'un dans le cadre de l'Union et l'autre de manière intergouvernementale. Ainsi, le Conseil a adopté un règlement établis-

**Tableau 1 : Évolution des piliers de gouvernance économique entre 2010 et 2013**

	2010	2011	2012	2013
<b>1<sup>er</sup> pilier   Surveillance budgétaire</b>		Six-pack	TSCG (titre III)	Two-pack
<b>2<sup>e</sup> pilier   Surveillance macroéconomique</b>		Six-pack		
<b>3<sup>e</sup> pilier   Coordination socio-économique</b>	Stratégie Europe 2020	<i>Pacte pour l'euro plus</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ TSCG (titre IV)</li> <li>■ <i>Pacte pour la croissance et l'emploi</i></li> </ul>	
<b>4<sup>e</sup> pilier   Solidarité financière</b>	MESF et FESF		TMES	Two-Pack

- (4) La crise de l'euro a également entraîné une révision complète de la régulation des institutions financières dans l'Union. En 2010, trois autorités de coordination des régulateurs financiers des États membres de l'Union ont été mises en place (l'Autorité bancaire européenne, l'Autorité européenne des marchés financiers, et l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles) ainsi qu'un Comité européen de risque systémique. Les règlements constitutifs de ces autorités, adoptés sur base de l'art. 114 TFUE, ont été publiés au JO 2010 L 331. En 2013, dans le cadre de l'union bancaire, un mécanisme de supervision unique pour la plupart des institutions financières de la zone euro a été établi au sein de la BCE par le règlement du Conseil 1024/2013 du 15 oct. 2013, sur base de l'art. 127, §6 TFUE. Cette réforme majeure n'est pas étudiée dans cette contribution.
- (5) V. les travaux de la Commission préparatoires à l'établissement de la Stratégie Europe 2020 : Document des services de la Commission du 2 févr. 2010, Évaluation de la Stratégie de Lisbonne, SEC(2010) 114 ; Commission Staff Working Document of 4 March 2010, Europe 2020-Public consultation : Overview of the responses, SEC(2010) 246.

sant le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF), instrument de droit de l'Union doté d'une capacité de prêt de 60 milliards d'euros<sup>8</sup>. Toutefois, comme cette capacité financière n'était pas suffisante pour être crédible et que les limites au budget européen ne permettait pas de l'augmenter, les États de la zone euro ont également établi pour trois ans une entité *ad-hoc* intergouvernementale (*special purpose vehicle*), le fonds européen de stabilité financière (FESF), dotée d'une capacité de prêt de 440 milliards d'euros avec un rôle important pour la Commission européenne<sup>9</sup>. Parallèlement, la BCE a adopté le programme pour les marchés de titres (*Securities Market Programme-SMP*) lui permettant d'acheter des titres de dette publique sur le marché secondaire avec un plafond de 209 milliards<sup>10</sup>. Malheureusement, ces réformes n'ont pas permis de mettre fin à la crise de l'euro qui se propageait à d'autres États membres comme le Portugal, l'Irlande et l'Espagne, victimes de l'éclatement de leurs bulles immobilières et de l'effondrement de leurs systèmes financiers.

En mars 2011, 23 États membres ont adopté le pacte pour l'euro plus qui est un engagement politique à mener des réformes structurelles pour renforcer la compétitivité, l'emploi, la soutenabilité des finances publiques et la stabilité financière<sup>11</sup>.

Ensuite en décembre 2011, le Conseil et le Parlement européen adoptèrent le six-pack<sup>12</sup>, ensemble de cinq règlements et une directive, fruit d'une réflexion entamée dès le début de la crise par un groupe de travail composé des ministres des finances des États membres ainsi que des présidents de l'Eurogroupe et de la BCE et présidé par le président du Conseil européen Van Rompuy<sup>13</sup>. Trois règlements du six-pack renforcent la surveillance budgétaire en amendant et complétant le pacte de stabilité et de croissance pour éviter qu'un cas comme la Grèce ne se reproduise<sup>14</sup>. Deux règlements du six-pack élargissent la surveillance aux déséquilibres macroéconomiques susceptibles de porter atteinte à la stabilité de la zone monétaire pour éviter que des cas comme l'Irlande ou l'Es-

- (6) Sur les premières mesures d'assistance et leurs validités au regard des traités de l'Union, V. A. de Gregorio Merino, *Legal developments in the Economic and Monetary Union during the debt crisis: The mechanism of financial assistance*, CML Rev., 2012, p. 1613-1646 ; J.V. Louis, *Guest editorial: The no-bail out clause and rescue package*, CML Rev., 2010, p. 971-986 ; T. Middleton, *Not Bailing Out... Legal Aspects of the 2010 Sovereign Debt Crisis*, in *A Man for All Treaties, Liber Amicorum en l'honneur de Jean-Claude Piris*, Bruylant, 2012, p. 421-439 ; M. Ruffert, *The European Debt Crisis and European Union Law*, CML Rev., 2011, p. 1777-1806. A. de Gregorio Merino, J. V. Louis et T. Middleton estiment que les mesures d'assistance ne violent pas les art. 122, 123 et 125 TFUE, tandis que M. Ruffert soutient la position inverse. Notons également que Cour de Karlsruhe a validé, au regard de la Constitution allemande, la participation de l'Allemagne aux prêts bilatéraux et au FESF en posant certains conditions pour garantir le contrôle du Parlement national : BVerfG, 7 sept. 2011, BvR 987/10. Sur cet arrêt, V. A. de Gregorio Merino, *op. cit.*, p. 1641.
- (7) Déclarations du 25 mars 2010 des chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro, déclaration du 11 avr. 2010 des États membres de la zone euro relative au support à la Grèce et réunion de l'Eurogroupe du 2mai 2010. Pour garantir sa validité au regard du droit de l'Union, l'attribution à la Commission de la gestion des prêts bilatéraux octroyés par les États de la zone euro a fait l'objet d'un accord de tous les États membres de l'Union lors de la réunion du 5mai 2010 des représentants des États membres, doc 9417/10.
- (8) Règlement 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière, JOUE 2010 L 118, p. 1, adopté sur base de l'art. 122, §2 TFUE.
- (9) Décision du 10 mai 2010 des représentants des gouvernements des États membres de la zone euro réunis au sein du Conseil de l'Union européenne, doc. 9614/10 et accord intergouvernemental entre les États de la zone euro du 7 juin 2010. L'entité *ad-hoc* du FESF est une société anonyme luxembourgeoise. Pour garantir sa validité au regard du droit de l'Union, l'utilisation de la Commission dans le cadre du FESF a fait l'objet d'un accord de l'ensemble des États membres de l'Union.
- (10) Décision 2010/281 de la BCE du 14 mai 2010 instaurant un programme pour les marchés de titres, JOUE 2010 L 124, p. 8, adopté sur base de l'art. 127, §2 TFUE. J.V. Louis, *op. cit.*, CML Rev. 2010, p. 975 estime que ce programme n'est en principe pas contraire à l'article 123 TFUE car il ne s'agit pas d'une acquisition directe des titres d'États, mais d'acquisitions sur les marchés. À l'inverse, M. Ruffert, *op. cit.*, p. 1787 soutient que le programme SMP viole l'esprit de l'art. 123 TFUE.
- (11) Le pacte pour l'euro plus est annexé aux conclusions du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011.
- (12) Le six-pack a été publié au JOUE 2011 L 306 et la plupart de ses dispositions sont entrées en vigueur le 13 déc. 2011.
- (13) Rapport final du 21 oct. 2010 du groupe de travail sur la gouvernance économique, doc. 15 302/10, soumis au Conseil européen d'oct. 2010.

pagne ne se reproduisent <sup>15</sup>. Enfin, la directive du six-pack améliore la qualité des institutions budgétaires nationales <sup>16</sup>. À nouveau, cela n'a pas permis de mettre fin à la crise de la zone euro.

En février 2012, les 17 États membres de la zone euro ont conclu la version actuelle du traité établissant le mécanisme européen de stabilité (TMES), qui crée une institution financière internationale permanente pour remplacer le MESF et le FESF <sup>17</sup>. Il a fallu recourir à un traité international car le droit de l'Union ne prévoyait pas de base juridique pour un instrument permanent en la matière. <sup>18</sup> Lors de la négociation, l'Allemagne, dont la légalité de son soutien aux prêts bilatéraux à la Grèce et au FESF avait été contestée devant sa Cour constitutionnelle, a exigé la modification de l'article 136 TFUE pour garantir la validité du TMES au regard du droit européen, en particulier la clause de *no-bailout* <sup>19</sup>. Depuis lors dans l'arrêt

*Pringle*, l'assemblée plénière de la Cour de justice a validé le TMES en adoptant une interprétation téléologique de l'article 125 TFUE <sup>20</sup>. La Cour a imposé trois conditions, remplies par le MES, à la validité d'un mécanisme d'assistance : (i) l'État bénéficiaire de l'assistance demeure responsable de ses propres engagements à l'égard de ses créanciers, (ii) l'assistance est octroyée sous conditions de nature à inciter l'État bénéficiaire à mettre en œuvre une politique budgétaire saine, et (iii) l'assistance s'avère indispensable pour préserver la stabilité financière de la zone euro.

Un mois plus tard en mars 2012, 25 États membres ont conclu le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM (TSCG), qui a renforcé encore la surveillance budgétaire, quoique plus légèrement que le six-pack ne l'avait fait <sup>21</sup>. Dans ce cas, il a fallu recourir à un traité international car certains États, en particulier l'Allemagne,

- (14) Règlement 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 nov. 2011, adopté sur base de l'article 121, §6 TFUE ; règlement 1177/2011 du Conseil du 16 nov. 2011 adopté sur base de l'art. 126, §14 TFUE ; et règlement 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 nov. 2011 adopté sur base de l'art. 136 TFUE en liaison avec l'art. 121, §6 TFUE.
- (15) Règlement 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 nov. 2011, adopté sur base de l'art. 121, §6 TFUE, et règlement 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 nov. 2011, adopté sur base de l'art. 136 TFUE en liaison avec l'art. 121, §6 TFUE.
- (16) Directive 2011/85 du Conseil du 8 nov. 2011 adoptée sur base de l'art. 126, §14 TFUE. Notons qu'en 2009 et 2010, le droit européen avait déjà amélioré les institutions statistiques nationales : règlement 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009 adopté sur base de l'art. 126, §14 TFUE, modifié par le Règlement 679/2010 du Conseil du 26 juill. 2010.
- (17) Le TMES a été conclu le 11 juill. 2011 par les 17 États membres de la zone euro et une version modifiée a été conclue le 2 févr. 2012 pour élargir les possibilités d'intervention du MES en permettant une assistance octroyée à titre de précaution et l'achat de titres publics sur le marché primaire et secondaire. Son entrée en vigueur était prévue lorsque les États représentant 90% du capital souscrit l'avaient ratifié. Il est entré en vigueur le 27 sept. 2012. Sur ce traité, V. A. de Gregorio Merino, *op. cit.* ; J. V. Louis, *The Unexpected Revision of the Lisbon Treaty and the Establishment of a European Stability Mechanism*, in D. Ashiagbor et al. (eds), *The European Union after the Treaty of Lisbon*, Cambridge University Press, 284 ; M. Ruffert, *op. cit.*
- (18) Sur les raisons du recours à des traités internationaux au lieu du droit de l'Union, V. B. de Witte, *Treaty Games – Law as Instrument and as Constraint in the Euro Crisis Policy*, in F. Allen, E. Carletti, S. Simonelli S. (eds), *Governance for the Eurozone : Integration or Disintegration*, European University Institute, 2012, p. 144-154.
- (19) Cette modification, réalisée par la procédure simplifiée de révision des traités, a ajouté un troisième paragraphe à l'art. 136 TFUE qui 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. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité » : Décision 2011/199 du Conseil européen du 25 mars 2011 modifiant l'art. 136 TFUE en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro, JOUE 2011 L 91, p. 1. Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2013.
- (20) CJUE 27 nov. 2012, *Pringle c/ Irlande*, C-270/12, non encore publié au Recueil, pts 136 et 137. Cette interprétation téléologique est soutenue par F. Allemand et F. Martucci, *op. cit.*, p. 430 ; A. de Gregorio Merino, *op. cit.*, p. 1627 ; D. Thym et M. Wendel, *Préserver le respect du droit dans la crise : la Cour de justice, le MES et le mythe du déclin de la Communauté de droit*, CDE 2012. 746. Dans le même arrêt au pt 184, la Cour de justice a considéré que la modification de l'art. 136 TFUE n'était pas une condition de validité au regard du droit de l'Union du TMES. Le TMES fait également l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle allemande. Dans un arrêt rendu le 12 sept. 2012 en référé (BvR 1390/12), cette Cour a autorisé la ratification de ce traité par l'Allemagne : D. Thym et M. Wendel, *op. cit.*, p. 749.

voulaient que le renforcement de la surveillance se fasse par un traité mais le Royaume-Uni conditionnait la réforme des traités européens à des exigences inacceptables pour ses partenaires. Le TSCG est lié au TMES puisque seuls les États ayant ratifié le premier peuvent bénéficier de l'assistance prévue par le second.

En juin 2012, tous les États membres de l'Union ont adopté le pacte pour la croissance et l'emploi qui est un engagement politique à mener des politiques nationales et européennes pour relancer l'emploi<sup>22</sup>. À partir de l'été 2012, la crise de l'euro a commencé à se calmer suite à l'annonce par la BCE de son programme d'opérations monétaires sur titres (*Outright Monetary Transactions*) de rachat sur les marchés secondaires illimité de titres des États de la zone euro, à condition qu'un programme d'ajustement approprié du FEFS ou du MES ait été mis en place<sup>23</sup>.

Les réformes se sont néanmoins poursuivies avec l'adoption en mai 2013 par le Conseil et le Parlement européen du *two-pack*<sup>24</sup>, ensemble de deux règle-

ments qui ne s'appliquent qu'aux États de la zone euro et qui visent notamment à intégrer dans le cadre juridique de l'Union certaines dispositions du TSCG. Le premier règlement renforce encore la surveillance budgétaire en accroissant les pouvoirs de contrôle de la Commission et du Conseil sur les politiques budgétaires nationales<sup>25</sup>. Le deuxième règlement organise une surveillance des États membres présentant des risques d'instabilité financière et, en cas d'assistance financière, ancre dans le droit européen la négociation des conditions de cette aide prévue dans le programme d'ajustement macroéconomique<sup>26</sup>. À l'avenir, les réformes continueront à se poursuivre puisque des réflexions sont en cours, notamment en vue de développer des instruments plus contraignants pour le pilier relatif à la coordination socio-économique<sup>27</sup>.

Aujourd'hui, la gouvernance économique est donc complexe puisqu'elle est composée de quatre piliers distincts avec des objectifs et des méthodes propres : les premier et deuxième piliers établissent une surveillance des déséquilibres nationaux selon un « régime ONU », le troi-

- (21) Le TSCG a été conclu le 2 mars 2012 par tous les États membres de l'UE sauf le Royaume-Uni et la République Tchèque. Son entrée en vigueur était prévue le 1<sup>er</sup> janv. 2013 si au moins 12 États membres de la zone euro l'avaient ratifié. Comme ce fut le cas, il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janv. 2013. Sur ce traité, V. P. Craig, *The Stability, Coordination and Governance Treaty : Principle, Politics and Pragmatism*, *EL Rev.*, 2012, p. 231-2248 ; A. de Streel et J. Etienne, *Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*, *JDE*, p. 182-185 ; J. V. Louis, *Un traité vite fait, bien fait ? Le traité du 2 mars 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*, *RTD eur.* 2012. 5-22 ; S. Peers, *The Stability Treaty : Permanent Austerity or Gesture Politics*, *Eur. Const. L. Rev.*, 2012, p. 404 ; House of Commons European Scrutiny Committee, *Treaty on Stability, Coordination and Governance : impact on the Eurozone and the rule of law*, HC 1817, 2012.
- (22) Le pacte pour la croissance et l'emploi est annexé aux conclusions du Conseil européen du 28-29 juin 2012.
- (23) V. le communiqué de presse du 6 sept. 2012 de la BCE, *Caractéristiques techniques des opérations monétaires sur titres*. Le programme OMT illimité remplace l'ancien programme SMP qui était plafonné. La validité du programme OMT est contestée devant la Cour constitutionnelle dans le cadre du recours au fond contre le TMES. Selon D. Thym et M. Wendel, *op. cit.*, p. 749, l'OMT est valable au regard du droit de l'Union par analogie à la solution donnée dans l'arrêt *Pringle*.
- (24) Le *two-pack* a été publié au JOUE 2013 L 140 et la plupart de ses dispositions sont entrées en vigueur le 30 mai 2013. V. Commission européenne, *The Two-Pack on economic governance : Establishing an EU framework for dealing with threats to financial stability in euro area member states*, *European Economy : Occasional Paper 147*, 2013.
- (25) Règlement 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013, adopté sur base de l'art. 136 TFUE en liaison avec l'art. 121, §6 TFUE.
- (26) Règlement 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013, adopté sur base de l'art. 136 TFUE en liaison avec l'art. 121, §6 TFUE.
- (27) Communication de la Commission du 30 nov. 2012, *Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie*, COM(2012) 777 ; Rapport du 7 déc. 2012, *Vers une véritable Union économique et monétaire* présenté par les 4 Présidents Van Rompuy, Barroso, Draghi et Juncker au Conseil européen de décembre 2012 ; Résolution 2012/1251 du Parlement européen du 20 nov. 2012 contenant des recommandations à la Commission sur le rapport des présidents du Conseil européen, de la Commission européenne, de la BCE et de l'Euromarque « Vers une véritable Union économique et monétaire ».

sième pilier prévoit une coordination des politiques socio-économiques nationales selon un « régime hyper-OCDE » et le quatrième pilier établit une solidarité financière entre les États membres, en particulier ceux de la zone euro, selon un « régime FMI ». <sup>28</sup> L'ensemble de ces piliers se base sur plus d'une dizaine d'instruments juridiques liés entre eux

mais de nature différente, certains relevant du droit de l'Union européenne et d'autres relevant du droit international. Cette contribution passe en revue les différents piliers de la gouvernance et conclut par quelques réflexions sur la transformation, suite aux récentes réformes, de l'Union européenne, de son droit et de sa gouvernance.

## I - Premier pilier : la surveillance budgétaire

Le premier pilier de la gouvernance économique vise à surveiller et, si nécessaire, à corriger les déséquilibres budgétaires des États membres. Il comprend des règles relatives au déficit public nominal et structurel, aux dépenses publiques et à la dette publique ; une procédure annuelle de surveillance multilatérale de ces règles, et des mécanismes de correction au niveau européen et au niveau national en cas de violation des règles. Il est basé sur les deux règlements du pacte de stabilité et de croissance qui en constituent la phase préventive et la phase corrective, sur deux règlements qui complètent le pacte de stabilité et de croissance pour les États de la zone euro, et sur le titre budgétaire du TSCG.

inférieur à 3% du PIB, à moins que le déficit ne soit que légèrement au-dessus de 3% et qu'il diminue de manière substantielle et constante ou que le dépassement du seuil ne soit qu'exceptionnel et temporaire <sup>29</sup>. Le pacte de stabilité et de croissance et le TSCG prévoient une règle secondaire relative au déficit structurel, c'est-à-dire corrigé des effets du cycle économique et des mesures budgétaires ponctuelles dont les effets ne sont que temporaires, calculé sur le moyen terme. Le pacte de stabilité et de croissance prévoit que l'objectif budgétaire structurel à moyen terme (OMT) doit être fixé entre -1% du PIB et l'équilibre ou l'excédent <sup>30</sup> et le TSCG rétrécit un peu la limite en prévoyant que l'OMT ne peut être inférieur à -0.5% <sup>31</sup>. L'OMT vise à assurer la soutenabilité des finances publiques nationales et varie pour chaque État membre en fonction de sa dette publique explicite et implicite (comme le coût du vieillissement) <sup>32</sup>.

### A - Les règles budgétaires

#### *Les règles relatives au déficit public et aux dépenses publiques*

En matière de déficit public, le TFUE prévoit une règle primaire relative au déficit nominal ou effectif qui doit être

En matière de dépenses publiques, le pacte de stabilité et de croissance prévoit

(28) Selon les expressions imagées d'Y. Bertoncini, *Zone euro et démocratie(s) : Un débat en trompe l'œil*, Notre Europe Policy Paper 94, 2013.

(29) Art. 126, §2 TFUE et Protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs.

(30) Art. 2 bis du règlement 1466/97 amendé.

(31) Art. 3, §1b TSCG. Toutefois, la limite de l'OMT est de -1% du PIB si l'État détient une dette inférieure à 60% du PIB et présente de faibles risques de soutenabilité à long terme des finances publiques.

(32) L'OMT est déterminé sur base de trois critères : (i) un déficit permettant d'assurer une stabilisation du ratio de la dette publique à 60% du PIB, (ii) un effort supplémentaire de réduction de la dette pour les États membres dont la dette est supérieure à 60% du PIB, et (iii) un effort supplémentaire pour préfinancer une partie du coût du vieillissement : Specifications of 3 september 2012 on the implementation of the Stability and Growth Pact, p. 4. Pour une explication du calcul de l'OMT, V. Commission européenne, *Vade mecum on the Stability and Growth Pact*, European Economy : Occasional Paper 151, 2013, p. 20-24.

que les États doivent assurer que la croissance annuelle de leurs dépenses primaires ne soit pas supérieure à la croissance potentielle de leur PIB à moyen terme, sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes <sup>33</sup>.

En cas de dépassement de limites relatives au déficit public, une trajectoire d'ajustement est prévue. Si un État n'a pas encore atteint son OMT, il doit réduire son déficit structurel d'au moins 0.5% par an <sup>34</sup>. Par ailleurs, ces États sont soumis à une norme plus stricte en matière de dépenses publiques puisque le taux de croissance des dépenses primaires doit être inférieur à la croissance potentielle du PIB sauf si ce dépassement est compensé par des nouvelles recettes <sup>35</sup>. Cette trajectoire d'ajustement peut être suspendue ou revue en cas de circonstances inhabituelles indépendantes de la volonté des États ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou en cas de grave récession économique affectant la zone euro ou l'ensemble de l'Union. Dans ces circonstances exceptionnelles, l'État peut être autorisé par le Conseil à s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'OMT, à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme <sup>36</sup>.

### *Les règles relatives à la dette publique*

En matière de dette publique, le TFUE dispose que les États membres doivent

maintenir leur dette publique en dessous de 60% du PIB, à moins qu'elle ne diminue suffisamment et s'approche des 60% du PIB à un rythme satisfaisant <sup>37</sup>. Le caractère satisfaisant du rythme de réduction est défini par le pacte de stabilité et de croissance ainsi que par le TSCG disposant que l'écart entre le niveau de la dette publique et le seuil autorisé de 60% doit se réduire à un rythme moyen, calculé sur une période de trois ans, d'au moins 1/20<sup>e</sup> par an <sup>38</sup>.

En outre, les États de la zone euro doivent faire rapport à la Commission et à l'Eurogroupe, au préalable et en temps utile, sur leurs plans d'émission de dette souveraine en vue de mieux coordonner la planification de ces plans d'émission <sup>39</sup>.

### *La transposition des règles européennes en droit national*

La directive 2011/85 impose aux États membres de disposer dans leurs droits nationaux de règles budgétaires chiffrées qui favorisent effectivement le respect des obligations budgétaires européennes et que les lois budgétaires annuelles tiennent compte de ces règles budgétaires <sup>40</sup>. Le TSCG va plus loin en prévoyant que la règle relative à l'OMT soit inscrite dans des dispositions de droit national de nature constitutionnelle de préférence, ou si ce n'est pas le cas, dont le respect est assuré durant l'adoption des lois budgétaires <sup>41</sup>. Cette transposition fait l'objet du contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne <sup>42</sup>.

(33) Art. 5, §1 du règlement 1466/97 amendé.

(34) Art. 5, §1 du règlement 1466/97 amendé. Ce rythme de réduction est plus important pour les États dont la dette publique est supérieure à 60% du PIB.

(35) Art. 5, §1b du règlement 1466/97 amendé.

(36) Art. 5, §1 *in fine* du règlement 1466/97 amendé et art. 3, §3 TSCG.

(37) Art. 126 TFUE et Protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs.

(38) Art. 2, §1 *bis* du règlement 1467/97 amendé et art. 4 TSCG.

(39) Art. 8 du règlement 473/2013 et art. 6 TSCG ; Section III of the Specifications of 1<sup>st</sup> July 2013 on the implementation of the Two Pack and Guidelines on the format and content of draft budgetary plans, economic partnership programmes and debt issuance reports.

(40) Art. 5 et 7 de la directive 2011/85.

(41) Art. 3, §2 TSCG.

(42) Art. 8 TSCG.

## B - La procédure de surveillance dans le cadre du semestre européen : la phase préventive du pacte de stabilité et de croissance

Pour assurer le respect des obligations budgétaires, le droit européen prévoit une procédure de surveillance multilatérale qui s'inscrit dans le semestre européen <sup>43</sup>. En avril, les États membres soumettent à la Commission leurs programmes de stabilité (s'ils participent à l'euro) ou de convergence (s'ils ne participent pas à l'euro), établis sur base d'un code de conduite adopté par le Conseil <sup>44</sup>. Ces programmes fixent la trajectoire budgétaire à trois ans pour atteindre l'OMT et les actions pour y parvenir.

Durant le mois de mai, la Commission européenne examine les programmes de stabilité ou de convergence en effectuant, d'une part, une analyse *ex post* pour déterminer si les mesures prises par les États ont respecté les recommandations que le Conseil leur avait adressées par le passé et, d'autre part, une analyse *ex ante* pour déterminer si les trajectoires budgétaires proposées respectent les obligations européennes et si les hypothèses et prévisions économiques sur lesquelles les programmes sont basés sont plausibles. Sur base de ce double examen, la Commission recommande au Conseil d'adopter des recommandations budgétaires spécifiques à chaque État membre. En juillet, le Conseil adopte les recommandations (sur la base de l'art. 121, §2 TFUE) à la majorité qualifiée et selon le principe « *comply or explain* », qui signifie que les ministres doivent en

principe suivre les recommandations proposées par la Commission et ne peuvent s'en écarter qu'en justifiant publiquement leurs positions <sup>45</sup>.

Si un État membre ne se conforme pas à ces recommandations, la Commission peut lui adresser un avertissement (sur la base de l'art. 121, §4 TFUE). Elle peut également proposer de constater pareille violation et de nouvelles recommandations. Le Conseil les adopte (sur la base de l'art. 121, §4 TFUE) en statuant à la majorité qualifiée et selon le principe « *comply or explain* ». Si l'État récalcitrant fait partie de la zone euro, seuls les autres États membres dont la monnaie est l'euro peuvent participer au vote <sup>46</sup>. Par ailleurs, l'État est soumis à davantage de contraintes. La Commission peut proposer de lui imposer un dépôt portant intérêt de 0,2% de son PIB. Le Conseil est censé adopter cette sanction, à moins qu'il ne s'y oppose à la majorité qualifiée dans un délai de dix jours selon le système de la majorité qualifiée inversée <sup>47</sup>.

Les États membres de la zone euro sont également soumis à des obligations durant le second semestre de l'année. En octobre, ils soumettent à la Commission européenne et à l'Eurogroupe leurs projets de plan budgétaire, établis sur la base d'un cadre harmonisé défini par la Commission <sup>48</sup>. Si la Commission constate de graves violations des règles budgétaires européennes, elle adopte dans les deux semaines une demande de révision. Si ce n'est pas le cas, elle adopte, pour la fin novembre, un avis sur les projets de plan budgétaire ainsi qu'une évaluation générale de l'évolution budgétaire dans la zone euro <sup>49</sup>. Le non-respect des avis de la

(43) Le semestre européen est prévu par l'art. 2 *bis* du règlement 1466/97 amendé.

(44) Art. 4 du règlement 1466/97 amendé et Specifications of 3 september 2012 on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of stability and convergence programmes.

(45) art. 2 *bis ter*, §2 du règlement 1466/97 amendé.

(46) Art. 139, §4(a) TFUE.

(47) Art. 4 du règlement 1173/2011.

(48) Art. 6 du règlement 473/2013 ; Section II of the Specifications of 1<sup>st</sup> July 2013 on the implementation of the Two Pack and Guidelines on the format and content of draft budgetary plans, economic partnership programmes and debt issuance reports.

(49) Art. 7 du règlement 473/2013.

Commission est pris en compte dans les évaluations et les sanctions imposées dans le cadre des mécanismes de correction analysés ci-dessous <sup>50</sup>.

## C - Les mécanismes de correction

Si, malgré la surveillance annuelle, un État ne respecte pas les règles budgétaires européennes, des mécanismes de correction sont prévus au niveau européen et au niveau national.

### **Au niveau européen, la procédure de déficit excessif : la phase corrective du pacte de stabilité et de croissance**

Si un État souffre d'un déficit public effectif excédant 3% du PIB ou d'un déficit ne permettant pas à la dette publique de tendre suffisamment rapidement sous le seuil des 60% du PIB, le Conseil peut le placer en « procédure de déficit excessif ». Cette procédure donne d'importantes possibilités d'action aux institutions européennes pour forcer l'État à respecter ses obligations budgétaires <sup>51</sup>. Elle suit un échéancier propre qui ne s'inscrit pas dans le semestre européen. Sur initiative de la Commission, le Conseil adopte une décision de placer un État en procédure de déficit excessif (sur la base de l'art. 126, §6 TFUE) ainsi qu'une recommandation (sur la base de l'art. 126, §7 TFUE) comprenant deux composantes : une date de correction à laquelle le déficit effectif doit être ramené sous le seuil de 3% et l'effort

annuel en termes de déficit structurel qui doit être réalisé. En cas de dégradation de l'environnement économique, la date de correction peut être prolongée par une nouvelle décision du Conseil.

Le droit européen prévoit que le Conseil statue à la majorité qualifiée des États membres (pour les États dont la monnaie n'est pas l'euro) ou des seuls États de la zone euro (pour les États dont la monnaie est l'euro), que l'État impliqué ne vote pas et que les ministres suivent le principe « *comply or explain* » <sup>52</sup>. Pour renforcer l'automatisme dans la prise de décision au Conseil, le TSCG fait basculer la procédure décisionnelle du Conseil vers la majorité qualifiée inversée lorsque la procédure de déficit excessif est exercée à l'encontre d'un pays de la zone euro et est fondée sur le critère du déficit <sup>53</sup>. Dans ce cas, les États membres de la zone euro se sont engagés à soutenir les propositions et les recommandations de la Commission, à moins qu'une majorité qualifiée de ceux-ci ne s'y oppose.

Si l'État placé en procédure de déficit excessif fait partie de la zone euro, il présente un programme de partenariat économique, sur la base d'un modèle prévu dans un code de conduite du Conseil, décrivant les réformes structurelles qu'il adoptera pour corriger son déficit public <sup>54</sup>. Sur initiative de la Commission, le Conseil adopte un avis sur le programme de partenariat soumis. Par ailleurs, la Commission peut demander à l'État concerné de nombreuses informations et rapports sur la mise en œuvre de sa politique budgétaire <sup>55</sup>. Enfin, si cet

(50) Art. 12, §1 du règlement 473/2013.

(51) Pour une explication de la procédure de déficit excessif, V. Commission européenne, *Vade mecum on the Stability and Growth Pact*, European Economy : Occasional Paper 151, 2013, p. 41-73.

(52) Art. 126, §13 TFUE prévoit l'exclusion du vote de l'État concerné ; art. 139, §4b TFUE prévoit que seuls les États de la zone euro votent à propos d'une procédure lancée contre un État de la zone ; art. 2 bis, §1 du règlement 1467/97 prévoit le principe du « *comply or explain* ».

(53) Art. 7 TSCG. Ce basculement vers la majorité qualifiée inversée ne s'applique donc pas aux procédures de déficit excessif enclenchées à l'encontre des États qui ne font pas partie de la zone euro ou aux procédures à l'encontre des États de la zone euro mais fondées sur le critère de la dette publique.

(54) Art. 9 du règlement 473/2013 et art. 5 TSCG. Section IV of the Specifications of 1st July 2013 on the implementation of the Two Pack and Guidelines on the format and content of draft budgetary plans, economic partnership programmes and debt issuance reports.

(55) Art. 10 du règlement 473/2013.

État a déjà fait l'objet de sanction durant la phase préventive du Pacte de stabilité et de croissance ou qu'il a manqué gravement à ses obligations, la Commission peut proposer de lui imposer un dépôt sans intérêt de 0.2% de son PIB. Le Conseil est censé adopter cette sanction, à moins qu'il ne s'y oppose à la majorité qualifiée dans un délai de dix jours <sup>56</sup>.

Si l'État ne se conforme pas aux recommandations budgétaires du Conseil, la Commission peut proposer de constater pareille non-conformité et de mettre en demeure l'État concerné de prendre des mesures correctrices dans un délai déterminé. Le Conseil adopte ces décisions (sur la base de l'art. 126, §8 et §9 TFUE) à la majorité qualifiée (si les décisions concernent un État qui n'est pas membre de la zone euro) ou à la majorité qualifiée inversée (si les décisions concernent un État membre de la zone euro) <sup>57</sup>. Si l'État récalcitrant fait partie de la zone euro, il est soumis à davantage de contraintes. La Commission propose alors l'imposition d'une amende de 0.2% du PIB, que le Conseil est censé adopter, à moins qu'il ne s'y oppose à la majorité qualifiée dans un délai de dix jours <sup>58</sup>. La Commission peut également adresser à l'État concerné des recommandations spécifiques pour assurer une mise en œuvre effective des actions prévues dans la décision du Conseil <sup>59</sup>. Tant que l'État ne respecte pas ces recommandations

du Conseil, la Commission propose au Conseil l'imposition (sur la base de l'art. 126, §11 TFUE) d'une amende pouvant aller jusqu'à 0,5% du PIB, qui peut être complétée par d'autres sanctions comme la publication d'informations supplémentaires avant d'émettre de la dette ou une révision de la politique de prêts de la BEI dans l'État récalcitrant. <sup>60</sup>

### *Au niveau national, le mécanisme de correction automatique*

En sus de la procédure européenne de correction, l'État qui viole ses obligations budgétaires est également soumis à un mécanisme national de correction afin d'accroître l'efficacité et l'appropriation des règles européennes.

La directive 2011/85 dispose que les règles budgétaires chiffrées des États membres prévoient un suivi efficace et en temps utile du respect des règles, sur la base d'analyses fiables réalisées par des organismes indépendants ou jouissant d'une autonomie fonctionnelle à l'égard des autorités budgétaires nationales <sup>61</sup>.

Le TSCG va plus loin en imposant la mise en place d'un mécanisme correctif établi sur la base de sept principes communs définis par la Commission européenne <sup>62</sup>. Le mécanisme correctif doit être déclenché automatiquement si des écarts importants sont observés entre le solde budgétaire structurel réalisé par l'État et son

(56) Art. 5 du règlement 1173/2011.

(57) Suivant le basculement de procédure décisionnelle résultant de l'art. 7 TSCG. Rappelons que ce basculement ne s'applique que dans le cadre des procédures de déficit excessif appliquées à l'encontre d'un État membre de la zone euro et fondée sur le critère du déficit public.

(58) Art. 6 du règlement 1173/2011. L'amende est affectée au mécanisme européen de stabilité. En outre, si l'État bénéficie de l'assistance du fonds européen de cohésion, la Commission peut proposer, en vertu de la conditionnalité prévue dans le règlement sur le fonds de cohésion (art. 4 du règlement 1084/2006 du Conseil du 11 juill. 2006 instituant le Fonds de cohésion), de suspendre les engagements du Fonds de cohésion dont bénéficie l'État récalcitrant. Cette sanction a été appliquée contre la Hongrie en mars 2012 : Décision d'exécution 2012/156 du Conseil du 13 mars 2012 portant suspension des engagements du Fonds de cohésion en faveur de la Hongrie à partir du 1<sup>er</sup> janv. 2013, JOUE 2012 L 78, p. 19. La menace de la suspension a été efficace puisqu'elle a amené la Hongrie à réduire son déficit budgétaire, partant la menace de suspension a pu être levée par le Conseil en juin 2012 : Décision d'exécution 2012/323 du Conseil du 22 juin 2012 portant levée de la suspension des engagements du Fonds de cohésion en faveur de la Hongrie, JOUE 2012 L 165, p. 46.

(59) Art. 11 du règlement 473/2013.

(60) Art. 11 et 12 du règlement 1467/97 amendé.

(61) Art. 6 de la directive 2011/85.

(62) Art. 3, §1<sup>er</sup> TSCG et Communication du 20 juin 2012, Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire, COM(2012) 342. Sur les possibilités de mécanisme correctif, V. M. Camdessus, *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*, La Documentation française, 2010.

OMT<sup>63</sup> et ne peut être suspendu qu'en cas de circonstances exceptionnelles<sup>64</sup>. Ce mécanisme correctif doit être transposé dans des dispositions nationales de nature constitutionnelle de préférence, ou si ce n'est pas le cas, dont le respect est assuré

durant l'adoption des lois budgétaires<sup>65</sup>. Le respect de l'obligation de transposition de la règle relative à l'OMT et de son mécanisme correctif est soumis au contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne<sup>66</sup>.

## II - Deuxième pilier : la surveillance macroéconomique

Le deuxième pilier de la gouvernance économique vise à surveiller, et si nécessaire à corriger, les déséquilibres macroéconomiques des États membres. Il comprend un tableau de bord avec des indicateurs de suivi ; une procédure annuelle de surveillance multilatérale de ces indicateurs ; et une procédure de correction au niveau européen en cas de déséquilibres excessifs. Il est basé sur deux règlements spécifiques adoptés dans le cadre du six-pack.

### A - Le tableau de bord macroéconomique

La Commission a établi un *tableau de bord* comprenant onze indicateurs, auxquels sont associés des seuils d'alerte, de déséquilibres macroéconomiques susceptibles de porter atteinte à la stabilité de la zone monétaire : cinq indicateurs sont externes (balance des opérations courantes, position extérieure

globale nette, taux de change effectif réel, parts de marché à l'exportation, et coûts salariaux nominaux) et six indicateurs sont internes (prix de l'immobilier, crédit dans le secteur privé, taux de chômage, dette du secteur privé, dette des administrations publiques, et passifs totaux du secteur financier)<sup>67</sup>.

### B - La procédure de surveillance dans le cadre du semestre européen

Comme en matière budgétaire, les déséquilibres macroéconomiques font l'objet d'une surveillance annuelle s'inscrivant dans le semestre européen. En novembre, la Commission adopte un rapport sur le mécanisme d'alerte comprenant pour chaque État membre une évaluation quantitative des indicateurs macro-économiques du tableau de bord ainsi qu'une évaluation qualitative afin de déterminer les États nécessitant un exa-

(63) L'art. 6, §3 du règlement 1466/97 amendé dispose qu'il y a un écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement lorsque l'écart représente au moins 0,5% du PIB sur une année donnée, ou au moins 0,25% du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives.

(64) Art. 5, §1 du règlement 1466/97 amendé vise d'une part une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou, d'autre part, une période de grave récession économique affectant la zone euro ou l'ensemble de l'Union.

(65) Art. 3, §2 TSCG.

(66) Art. 8 TSCG et arrangements y relatifs. Il faut remarquer que le contrôle de la Cour de justice est limité car il ne concerne que la transposition de la règle relative à l'OMT et du mécanisme correctif mais pas son application. En d'autres termes, la Cour de justice ne vérifie pas si les États respectent la règle relative à l'OMT dans leurs budgets annuels. De même en droit de l'Union européenne, le pouvoir de la Cour de justice de condamner les États membres violant leurs obligations budgétaires a été limité : art. 126, §10 TFUE. P. Craig, *op. cit.*, p. 237, note les difficultés qui se poseront en pratique pour que la Cour puisse exercer un contrôle efficace vu les nombreuses normes ouvertes utilisées par le TSCG.

(67) Art. 4 du règlement 1176/2011. Pour la justification économique du choix des indicateurs, V. Commission européenne, *Scoreboard for the Surveillance of Macroeconomic Imbalances*, European Economy : Occasional Papers 92, 2012 ; et Commission Staff Working Document of 28 november 2012 on Completing the Scoreboard for the Macroeconomic Imbalance Procedure : Financial Sector Indicator, SWD (2012) 420.

men approfondi de leurs évolutions macroéconomiques <sup>68</sup>. Ensuite, la Commission procède à ce bilan approfondi <sup>69</sup>. En mai, si la Commission considère qu'un État membre présente des déséquilibres macro-économiques ne nécessitant pas l'ouverture d'une procédure corrective, elle recommande au Conseil d'adopter des recommandations adressées à l'État pour remédier aux déséquilibres identifiés <sup>70</sup>. En juillet, le Conseil adopte ces recommandations (sur la base de l'art. 121, §2 TFUE) à la majorité qualifiée et selon le principe « *comply or explain* ».

### C - Le mécanisme de correction : la procédure de déséquilibres macroéconomiques excessifs

Si la Commission considère qu'un État membre présente des déséquilibres macro-économiques excessifs nécessitant une correction, elle recommande l'ouverture d'une procédure de déséquilibres macro-économiques excessifs <sup>71</sup>. Le Conseil décide en statuant à la majorité qualifiée et selon le principe « *comply or explain* » et adopte une recommandation sur les mesures à prendre pour corriger les déséquilibres excessifs (sur la base de l'art. 121, §4 TFUE). Dans ce cas, cet État adopte un plan national de mesures correctives définissant des actions spécifiques et un calendrier de mise en œuvre. Ce plan est évalué par la Commission et doit être avalisé par le Conseil. Si le Conseil estime qu'il est insuffisant, l'État membre révisé son

plan <sup>72</sup>. Si l'État récalcitrant fait partie de la zone euro, il est soumis à davantage de contraintes. Ainsi, si cet État voit son plan refusé deux fois par le Conseil, la Commission peut proposer de lui imposer une amende annuelle de 0.1% du PIB. Le Conseil est censé adopter cette sanction, à moins qu'il ne s'y oppose à la majorité qualifiée dans un délai de dix jours <sup>73</sup>.

Pour s'assurer que le plan de mesures correctives est correctement mis en œuvre, l'État concerné présente régulièrement à la Commission et au Conseil des rapports d'avancement et la Commission peut y mener des missions de surveillance <sup>74</sup>. Sur base de l'évaluation de la Commission, le Conseil décide si les réformes prises par l'État membre correspondent bien au plan qu'il avait avalisé. Si ce n'est pas le cas, le Conseil adopte, à la majorité qualifiée, de nouvelles recommandations de réformes à entreprendre pour corriger les déséquilibres macro-économiques <sup>75</sup>. À nouveau si l'État récalcitrant fait partie de la zone euro, il est soumis à davantage de contraintes. La Commission peut proposer d'imposer un dépôt portant intérêt de 0,1% du PIB que le Conseil est censé adopter à moins qu'il ne s'y oppose à la majorité qualifiée dans un délai de dix jours <sup>76</sup>. Si l'État persiste à refuser de se soumettre aux recommandations du Conseil, la Commission peut proposer de lui imposer une amende annuelle de 0,1% du PIB. Le Conseil est censé adopter cette sanction, à moins qu'il ne s'y oppose à la majorité qualifiée dans un délai de dix jours.

(68) Art. 3 du règlement 1176/2011.

(69) Art. 5 du règlement 1176/2011.

(70) Art. 6 du règlement 1176/2011.

(71) Art. 7 du règlement 1176/2011.

(72) Art. 8 du règlement 1176/2011.

(73) Art. 3, §2a du règlement 1174/2011.

(74) Art. 9 du règlement 1176/2011.

(75) Art. 10, §4 du règlement 1176/2011. Si l'amende est payée par un État de la zone euro, elle est affectée au Mécanisme européen de stabilité.

(76) Art. 3, §2b du règlement 1174/2011.

### III - Troisième pilier : la coordination socio-économique

Le troisième pilier de la gouvernance économique vise à coordonner les politiques socio-économiques des États membres en vue, d'une part, d'éviter l'apparition de déséquilibres budgétaires ou macro-économiques et, d'autre part, de stimuler la croissance et l'emploi. Actuellement, cette coordination s'effectue principalement par la stratégie Europe 2020 basée sur la méthode ouverte de coordination. Dans le futur, il est envisagé que cette coordination se fasse également par des méthodes plus contraignantes.

#### A - Les objectifs et les lignes d'action de la coordination

La stratégie Europe 2020 prévoit cinq grands objectifs à atteindre au niveau européen en 2020 : (1) en matière d'emploi, porter à 75% le taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 20 à 64 ans ; (2) en matière de recherche, développement et innovation, porter à 3% du PIB le niveau cumulé des investissements publics et privés ; (3) en matière environnementale, réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20% par rapport aux niveaux de 1990, faire passer à 20% la part des sources d'énergie renouvelable dans la consommation finale d'énergie, et s'acheminer vers une augmentation de 20% de l'efficacité

énergétique ; (4) en matière d'éducation, réduire le taux de décrochage scolaire à moins de 10% et porter à 40% au moins la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ; (5) en matière d'insertion sociale, assurer que 20 millions de personnes au moins cessent d'être confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion<sup>77</sup>. Pour renforcer l'appropriation nationale de la stratégie, chaque État membre a adopté des objectifs nationaux en la matière.

Afin d'atteindre ces objectifs, le Conseil a adopté dix lignes directrices intégrées qui indiquent les réformes structurelles à mettre en œuvre par les États membres. Les six premières lignes directrices intégrées sont prévues par les grandes orientations de politiques économiques adoptées sur base de l'article 121, §2 TFUE et les quatre dernières lignes directrices intégrées sont prévues par les lignes directrices pour les politiques de l'emploi adoptées sur la base de l'article 148, §2 TFUE<sup>78</sup>.

Deux pactes de nature politique adoptés par le Conseil européen fixent également des lignes d'action pour la coordination socio-économique. Le pacte pour l'euro plus, souscrit par 23 États membres lors du Conseil européen de mars 2011, prévoit des réformes structurelles pour renforcer la compétitivité, l'emploi, la soute-

(77) V. l'annexe 1 des conclusions du Conseil européen du 17 juin 2010.

(78) La recommandation 2010/410 du Conseil du 13 juill. 2010 relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union contient six lignes directrices : (i) garantir la qualité et la viabilité des finances publiques, (ii) résorber les déséquilibres macroéconomiques dans l'Union européenne, (iii) réduire les déséquilibres macro-économiques au sein de la zone euro, (iv) optimiser le soutien à la recherche et développement et à l'innovation, renforcer le triangle de la connaissance et libérer le potentiel de l'économie numérique, (v) favoriser une utilisation plus efficace des ressources et réduire les émissions de gaz à effet de serre, et (vi) améliorer l'environnement des entreprises et des consommateurs et moderniser la base industrielle afin d'assurer le plein fonctionnement du marché intérieur. La décision 2010/707 du Conseil du 21 oct. 2010 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, qui a été reconduite à l'identique pour 2013 par la décision 2013/208 du Conseil du 22 avr. 2013, contient quatre lignes directrices : (i) accroître la participation des femmes et des hommes au marché du travail, diminuer le chômage structurel et promouvoir la qualité de l'emploi, (ii) développer une main-d'œuvre qualifiée en mesure de répondre aux besoins du marché du travail et promouvoir l'éducation et la formation tout au long de la vie, (iii) améliorer la qualité des systèmes d'éducation et de formation et les rendre plus performants à tous les niveaux, et augmenter la participation à l'enseignement supérieur ou d'un niveau équivalent, et (iv) promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté.

nabilité des finances publiques et la stabilité financière <sup>79</sup>. Le pacte pour la croissance et l'emploi, souscrit par tous les États membres lors du Conseil européen de juin 2012, prévoit des mesures nationales et européennes pour relancer la croissance <sup>80</sup>.

Le TSCG fixe également un champ d'application pour la coordination des politiques nationales. Il prévoit que les États parties s'engagent à œuvrer conjointement et à adopter les actions nécessaires dans tous les domaines essentiels au bon fonctionnement de la zone euro, notamment en matière de compétitivité, d'emploi, de soutenabilité des finances publiques et de stabilité financière <sup>81</sup>.

## B - La procédure de coordination dans le cadre du semestre européen

La coordination des politiques socio-économiques nationales, qui vise à atteindre les objectifs Europe 2020 en suivant les lignes directrices intégrées, s'effectue selon une procédure annuelle qui est basée sur la méthode ouverte de coordination <sup>82</sup> et qui s'inscrit dans le cadre du semestre européen.

En novembre, la Commission européenne adopte un Examen annuel de la croissance, qui fait un rapport sur les mesures adoptées au niveau européen et au niveau national dans le cadre de la stratégie Europe 2020 et qui fixe les priorités de

l'Union européenne pour stimuler la croissance et l'emploi au cours de l'année à venir. Ensuite, ce rapport est discuté par le Conseil et par le Parlement européen. Ces dialogues politiques conduisent, en mars, le Conseil européen de printemps à formuler des orientations générales pour l'élaboration par les États membres de leurs programmes de stabilité/convergence en matière budgétaire et de leurs programmes nationaux de réforme en matière socio-économique.

En avril, les États membres soumettent à la Commission leurs programmes nationaux de réformes, rédigé sur base d'une structure définie par le secrétariat général de la Commission. Ceux-ci montrent l'évolution des indicateurs Europe 2020 au regard des objectifs nationaux chiffrés. En tenant compte des dix lignes directrices intégrées, ils indiquent également les mesures structurelles prises pour répondre aux recommandations adressées par le Conseil lors du semestre européen précédent et les mesures à prendre au vu des priorités identifiées par le Conseil européen de printemps et par la Commission dans son examen annuel de la croissance.

En mai, après avoir analysé l'ensemble des plans nationaux de réforme, la Commission recommande au Conseil l'adoption de recommandations spécifiques par pays ainsi qu'au niveau de la zone euro. En juin, les différentes instances du Conseil examinent les propositions de recommandations. Sur cette base, le Conseil européen d'été en approuve la

(79) Le pacte pour l'euro plus est annexé aux conclusions du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011.

(80) Le pacte pour la croissance et l'emploi est annexé aux conclusions du Conseil européen du 28-29 juin 2012.

(81) Art. 9 du TSCG qui reprend les quatre domaines de coordination prévus par le pacte pour l'euro plus.

(82) La méthode ouverte de coordination, qui a été systématisée par le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000, comprend quatre grandes étapes : (i) définir des lignes directrices pour l'Union, assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs à court, moyen et long terme fixés par les États membres ; (ii) établir, le cas échéant, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales, qui soient adaptés aux besoins des différents États membres et des divers secteurs, de manière à pouvoir comparer les meilleures pratiques ; (iii) traduire ces lignes directrices européennes en politiques nationales et régionales en fixant des objectifs spécifiques et en adoptant des mesures qui tiennent compte des diversités nationales et régionales, et (iv) procéder périodiquement à un suivi, une évaluation et un examen par les pairs, ce qui permettra à chacun d'en tirer des enseignements : Conclusions du Conseil européen du 23-24 mars 2000, § 37. Pour une appréciation mitigée de cette méthode, V. not. R. Dehousse (dir.), *L'Europe sans Bruxelles : une analyse de la méthode ouverte de coordination*, L'Harmattan, 2004.

teneur générale. Enfin en juillet, le Conseil adopte formellement les recommandations (sur la base de l'art. 121, §2 TFUE en matière de politique économique et de l'article 148, §4 TFUE en matière de politique de l'emploi) en statuant à la majorité qualifiée et selon le principe « *comply or explain* »<sup>83</sup>.

Le semestre européen améliore l'efficacité de la gouvernance économique grâce à deux innovations. Premièrement, la surveillance des politiques budgétaires (les programmes de stabilité/convergence), la surveillance des déséquilibres macroéconomiques (rapport sur le mécanisme d'alerte et bilans approfondis par pays) et la coordination des politiques économiques et de l'emploi (les programmes nationaux de réformes) sont synchronisés. Deuxièmement, ces surveillances et cette coordination européennes se tiennent durant le premier semestre de chaque année, avant l'adoption des décisions nationales par les parlements des États membres durant le deuxième semestre de l'année.

Toutefois, ces innovations ne permettront sans doute pas d'assurer une coor-

dination socio-économique suffisante pour garantir la stabilité de la zone euro. Dès lors, des réformes supplémentaires sont actuellement envisagées. Le TSCG met déjà en place un cadre d'une coordination complémentaire en prévoyant que les États parties s'engagent à débattre entre eux de toutes réformes économiques importantes avant de les mettre en œuvre, et au besoin, les coordonner<sup>84</sup>. Les modalités de cette coordination doivent encore être définies, mais il est probable qu'elle s'inscrira également dans le cadre du semestre européen, en particulier lorsque les recommandations relatives aux programmes nationaux de réformes sont discutées au sein du Conseil<sup>85</sup>. D'autres innovations plus ambitieuses sont également envisagées, en particulier la conclusion de contrats de réformes structurelles entre l'Union européenne et les États membres qui le souhaitent<sup>86</sup>. La nature de ces contrats n'est pas encore déterminée, mais l'objectif est de renforcer, par une contractualisation des relations entre l'UE et ses membres, les effets juridiques des recommandations spécifiques par pays adoptées à l'issue du semestre européen.

## IV - Quatrième pilier : la solidarité financière

Le quatrième pilier de la gouvernance économique s'applique lorsque la mise en œuvre des trois autres piliers n'a pas pu éviter la survenance de sérieuses difficultés de stabilité financière d'un État membre de la zone euro ayant des effets d'entraînement sur les autres membres et mettant ainsi en péril la stabilité de

l'ensemble de la zone. Ce pilier comprend une surveillance renforcée des États connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés de stabilité financière, et en dernier recours, la possibilité d'assistance financière conditionnée à la mise en œuvre d'un programme d'ajustement macroécono-

(83) Si l'État connaît des déséquilibres macroéconomiques ne nécessitant pas l'ouverture d'une procédure corrective, certaines des recommandations qui lui sont adressées sont également basées sur l'art. 6, §1 du règlement 1176/2011.

(84) Art. 11 TSCG.

(85) Communication de la Commission du 20 mars 2013, Vers une union économique et monétaire véritable et approfondie : Coordination préalable des projets de grandes réformes des politiques économiques, COM(2013) 166.

(86) Communication de la Commission du 20 mars 2013, Vers une union économique et monétaire véritable et approfondie. Création d'un instrument de convergence et de compétitivité, COM(2013) 165 ; Rapport du 5 déc. 2012, Vers une véritable Union économique et monétaire, présenté par les présidents Van Rompuy, Barroso, Juncker et Draghi au Conseil européen de déc. 2012, p. 10-12.

mique. Il est principalement basé sur un règlement spécifique adopté lors du two-pack et sur le TMES <sup>87</sup>.

## A - Le mécanisme de surveillance renforcée

Si un État de la zone euro est confronté à de sérieuses difficultés de stabilité financière susceptibles d'avoir des retombées négatives sur les autres États membres de la zone monétaire, il peut être placé par la Commission sous une surveillance renforcée pour une durée de six mois renouvelable <sup>88</sup>. Si l'État bénéficie d'une assistance financière octroyée à titre de précaution, il doit être placé sous surveillance renforcée <sup>89</sup>.

Dans ces cas, l'État concerné prend des mesures pour remédier à ses difficultés financières, en tenant compte des recommandations qui lui ont été adressées durant le semestre européen. Il est également soumis aux obligations, notamment en matière de rapport, applicables en cas de procédure de déficit excessif. Enfin, il doit communiquer de nombreuses informations relatives à son système financier ainsi que celles qui sont nécessaires à la surveillance des déséquilibres macroéconomiques <sup>90</sup>.

Pour vérifier le respect de l'ensemble de ces obligations, la Commission, en liaison avec la BCE, les autorités de supervision financières et éventuellement le FMI, peut mener des missions d'évaluation dans l'État surveillé. Si, sur la base de ces missions, la Commission estime que des

mesures supplémentaires sont nécessaires, elle peut proposer au Conseil de recommander à l'État surveillé la prise de réformes de précaution ou la préparation d'un programme d'ajustement macroéconomique <sup>91</sup>. Le Conseil adopte la recommandation en statuant à la majorité qualifiée des États de la zone euro, l'État concerné ne prenant pas part au vote <sup>92</sup>.

## B - L'octroi d'une assistance financière

### *La décision d'octroi de l'assistance financière et le programme d'ajustement macroéconomique*

Si un État membre de la zone euro a besoin d'une assistance pour stabiliser sa situation financière, il peut s'adresser au Mécanisme européen de stabilité. Celui-ci prévoit différentes possibilités d'aide : une ligne de crédit à titre de précaution pour prévenir l'apparition d'une crise dans un État dont les fondamentaux sont sains, un prêt affecté à la recapitalisation des institutions financières nationales, un prêt non affecté, un achat sur le marché primaire d'obligations émises par l'État ou des opérations sur le marché secondaire relatives aux obligations émises par l'État <sup>93</sup>. L'octroi de ces types d'assistance est conditionné par l'adoption par l'État aidé d'un programme d'ajustement macroéconomique pour remédier aux causes de son instabilité financière. Ce programme est établi en plusieurs étapes.

D'abord, la Commission, en lien avec la BCE et éventuellement le FMI, évalue la soutenabilité de la dette publique et les

(87) Un mécanisme de soutien financier aux balances des paiements est également prévu pour les États qui ne font pas partie de la zone euro : V. Règlement 332/2002 amendé, adopté sur la base de l'art. 352 TFUE. Ce mécanisme a été utilisé récemment en faveur de la Hongrie, de la Lettonie et de la Roumanie.

(88) Art. 2, §1 du règlement 472/2013.

(89) Art. 2, §§3-4 du règlement 472/2013. L'État n'est pas placé sous surveillance renforcée si l'assistance n'a été octroyée qu'à titre de précaution sous la forme d'une ligne de crédit, que cette ligne de crédit n'est pas encore été utilisée et que l'assistance n'a pas été subordonnée à l'adoption de réformes structurelles.

(90) Art. 3 du règlement 472/2013.

(91) Art. 3, §§5-6 du règlement 472/2013.

(92) Art. 15 du règlement 472/2013.

(93) Ces possibilités d'assistance sont décrites aux art. 14 à 18 TMES et précisées dans des lignes directrices adoptées par le conseil d'administration du MES.

besoins de financement de l'État concerné <sup>94</sup>. Sur cette base, le conseil des gouverneurs du MES (les ministres des finances de la zone euro) décide d'octroyer en principe un soutien à la stabilité de l'État qui en a fait la demande et mandate la Commission afin de négocier un protocole d'accord définissant les conditions d'octroi de l'aide <sup>95</sup>.

Ensuite, l'État concerné et la Commission (agissant en lien avec la BCE et éventuellement le FMI) négocient le protocole d'accord et le programme d'ajustement macroéconomique qui le soutient. Ces derniers comprennent des objectifs budgétaires annuels et les mesures pour y parvenir et ils tiennent compte des recommandations adressées à l'État concerné durant le semestre européen <sup>96</sup>. Dans le cadre de cette négociation, les partenaires sociaux et la société civile sont consultés et le programme d'ajustement respecte l'article 151 du TFUE relatif aux droits sociaux et l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne relatif au droit de négociation et d'actions collectives <sup>97</sup>. L'État concerné réalise également un audit complet de ses finances publiques pour mieux comprendre les raisons de leurs dérapages <sup>98</sup>.

Ensuite, le conseil des gouverneurs du MES, statuant à l'unanimité sauf en cas d'urgence, approuve le protocole d'accord <sup>99</sup> et le Conseil approuve de commun accord le programme d'ajustement macroéconomique <sup>100</sup>. Enfin, la Commission signe le protocole d'accord et le

conseil d'administration du MES approuve l'accord relatif à l'assistance financière qui précise les aspects financiers du soutien ainsi que, le cas échéant, les modalités de versement de la première tranche de l'assistance <sup>101</sup>.

### *La surveillance de la mise en œuvre du programme d'ajustement macroéconomique*

La Commission (en lien avec la BCE et éventuellement le FMI) surveille la mise en œuvre du programme d'ajustement et en informe tous les trois mois le comité économique et financier et le président et les vice-présidents de la commission compétente du Parlement européen <sup>102</sup>. Elle examine également les modifications au programme qui pourraient être nécessaires suite à l'évolution du contexte macroéconomique <sup>103</sup>.

Si la Commission constate des écarts importants par rapport au programme d'ajustement convenu, elle peut proposer au Conseil de constater la non-conformité. Le Conseil décide en statuant à la majorité qualifiée des États membres de la zone euro. Dans ce cas, l'État concerné doit prendre, en coopération avec la troïka, des mesures visant à stabiliser les marchés. <sup>104</sup> En outre, l'octroi de l'assistance financière peut être suspendu. Durant la surveillance du programme, la Commission peut également fournir une assistance technique à l'État concerné <sup>105</sup>.

Tant que l'État n'a pas remboursé au moins 75% de l'assistance financière

(94) Art. 6 du règlement 472/2013 et art. 13, §1 TMES.

(95) Art. 13, §2 TMES.

(96) Art. 7 du règlement 472/2013 et art. 13, §3 TMES. Notons que l'art. 9 du règlement 472/2013 prévoit que le programme doit renforcer l'efficacité et l'efficacité de la capacité de perception fiscale et de la lutte contre la fraude fiscale.

(97) Art. 8 et art. 7, §1 al.4-5 du règlement 472/2013.

(98) Art. 7, §9 du règlement 472/2013.

(99) Art. 5, §6 (f) et art. 13, §4 TMES.

(100) Art. 7, §4 du règlement 472/2013.

(101) Art. 13, §§ 4-5 TMES.

(102) Art. 7, §4 du règlement 472/2013 et art. 13, §7 TMES. Pour assurer une simplification et éviter une duplication des procédures, le programme d'ajustement macroéconomique et sa surveillance remplacent les autres instruments de surveillance multilatérale du pacte de stabilité et de croissance et du contrôle des déséquilibres macroéconomiques : art. 10 à 13 du règlement 472/2013.

(103) Art. 7, §5 du règlement 472/2013.

(104) Art. 7, §7 du règlement 472/2013.

(105) Art. 7, §8 du règlement 472/2013.

reçue <sup>106</sup>, il fait l'objet d'une surveillance post-programme durant laquelle il doit transmettre de nombreuses informations à la Commission, notamment sur l'évolution de son secteur financier <sup>107</sup>. La Commission (en lien avec la BCE) procède régulièrement à des missions d'évaluation dans l'État concerné et informe tous les six mois le comité économique et finan-

cier, la commission compétente du Parlement européen et le parlement national de l'État de ses conclusions <sup>108</sup>. Si la Commission estime qu'il est nécessaire que l'État concerné prenne des mesures correctrices, elle les propose au Conseil. Le Conseil est censé adopter ces mesures, à moins qu'il ne s'y oppose à la majorité qualifiée dans un délai de dix jours <sup>109</sup>.

## V - Le cadre institutionnel

L'approfondissement et l'élargissement des piliers de la gouvernance économique ont nécessité une adaptation des institutions nationales et européennes chargées de les mettre en œuvre. Au niveau national, le droit européen prévoit des exigences minimales de qualité pour les institutions impliquées dans la gouvernance économique et ces exigences sont renforcées pour les États de la zone euro. Au niveau européen, les instances ministérielles de la zone euro ont été substantiellement renforcées, de nouveaux organes ont été créés dans le cadre du MES et, dans une moindre mesure, les instances parlementaires doivent jouer de nouveaux rôles.

obligations visent à assurer, d'une part, une meilleure imprégnation des règles budgétaires européennes par les instances nationales et, d'autre part, une meilleure information des instances européennes pour qu'elles puissent exercer leur surveillance de manière efficace.

### *Les exigences minimales pour l'ensemble des États membres de l'Union européenne*

Les États membres doivent disposer de systèmes de comptabilité publique couvrant l'ensemble des administrations publiques, basés sur la méthodologie SEC 95 et soumis à un contrôle interne et un audit indépendant ainsi qu'à l'évaluation d'Eurostat, l'office de statistiques de la Commission européenne <sup>111</sup>. Ils doivent également publier des prévisions macroéconomiques et budgétaires réalistes et, en cas de différences sensibles avec les prévisions de la Commission, expliquer ces différences <sup>112</sup>. Les États membres doivent aussi mettre en place un cadre budgétaire à moyen terme sur la base d'une programmation budgétaire à trois ans au moins et fondé sur les prévisions macroéconomiques et budgétaires <sup>113</sup>. Enfin, ils

## A - Le cadre institutionnel national

Le droit européen contient des obligations pour assurer la qualité des cadres budgétaires nationaux définis comme les institutions, les procédures et les règles qui sous-tendent la conduite des politiques budgétaires nationales <sup>110</sup>. Ces

(106) Art. 14, §1 du règlement 472/2013. En cas de risques persistants menaçant la stabilité financière ou la viabilité budgétaire de l'État membre concerné, la Commission peut proposer de prolonger la durée de cette surveillance post-programme. Le Conseil est censé adopter cette sanction, à moins qu'il ne s'y oppose à la majorité qualifiée dans un délai de 10 jours.

(107) Art. 14, §2 du règlement 472/2013.

(108) Art. 14, §3 du règlement 472/2013.

(109) Art. 14, §4 du règlement 472/2013.

(110) Art. 2 de la directive 2011/85.

(111) Art. 3 de la directive 2011/85 et art. 8 à 13 du règlement 479/2009 amendé.

(112) Art. 4 de la directive 2011/85. Pour garantir la cohérence entre ces prévisions, un dialogue technique a lieu entre les États membres et la Commission : Art. 2, §1 *in fine* du règlement 473/2013.

doivent mettre en place des mécanismes appropriés de coordination budgétaire entre les différents sous-secteurs de l'administration et promouvoir la responsabilité budgétaire de ceux-ci <sup>114</sup>. Les États membres doivent également recenser tous les organismes et fonds publics qui n'entrent pas dans les budgets publics ordinaires ainsi que publier les informations pertinentes sur les engagements conditionnels de l'État susceptibles d'avoir un impact élevé sur le budget, comme une garantie bancaire par exemple <sup>115</sup>.

### *Des exigences renforcées pour les États dont la monnaie est l'euro*

Les États membres dont la monnaie est l'euro sont soumis à un calendrier budgétaire commun composé de trois échéances : en avril, ils adoptent leurs plans budgétaires nationaux à moyen terme devant être compatibles avec les recommandations adressées par le Conseil à l'issue du semestre européen antérieur ; en octobre, ils rendent public leurs projets de budget ; enfin en décembre, ils adoptent leurs budgets, sauf impossibilité pour des raisons objectives indépendantes de la volonté des pouvoirs publics <sup>116</sup>.

En outre, ces États mettent en place des organismes budgétaires indépendants dotés de trois missions principales : d'abord réaliser ou approuver les prévisions macroéconomiques, et éventuellement les prévisions budgétaires ; ensuite, surveiller le respect des règles budgé-

taires chiffrées ; enfin, produire des évaluations publiques par rapport aux règles budgétaires nationales et superviser la mise en œuvre nationale du mécanisme correctif <sup>117</sup>. Pour assurer leurs missions correctement, ces organismes doivent être structurellement indépendants des autorités budgétaires nationales ou jouir d'un niveau élevé d'autonomie fonctionnelle. Ils doivent disposer de personnel compétent bénéficiant d'un régime statutaire, de ressources financières suffisantes et d'une capacité de communiquer publiquement en temps utile <sup>118</sup>.

## B - Le cadre institutionnel européen

### *Les instances ministérielles : le renforcement de la « filière Euro »*

La « filière Euro » des instances ministérielles a été considérablement renforcée à ses trois niveaux hiérarchiques. Le TSCG a établi le sommet de la zone euro composé des chefs d'État ou de gouvernement des États dont la monnaie est l'euro et du président de la Commission européenne <sup>119</sup>. Le président du sommet est désigné à la majorité simple de ses membres pour un mandat de deux ans et demi <sup>120</sup>. Le sommet de la zone euro se réunit au moins deux fois par an pour discuter des questions relatives à la gouvernance et aux politiques menées dans le cadre de la zone monétaire. Ses réunions sont préparées par son Président, en

(113) Art. 9 de la directive 2011/85.

(114) Art. 13 de la directive 2011/85.

(115) Art. 14 de la directive 2011/85.

(116) Art. 4 du règlement 473/2013.

(117) Art. 5 du règlement 473/2013 et Communication du 20 juin 2012, Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire, COM(2012) 342, pt 7 de l'annexe.

(118) Art. 2, §1a du règlement 473/2013. Notons que dans d'autres contextes, la Cour de justice a interprété l'exigence d'indépendance des autorités nationales de manière stricte et a jugé qu'elle n'était pas contraire au principe de légitimité démocratique : CJUE 9 mars 2010, *Commission c/ Allemagne*, C-518/07, Rec. I-1885, en particulier points 30 et 46 relatifs à l'interprétation de l'exigence d'indépendance de l'autorité nationale de protection de la vie privée prévue par l'article 28, §1 de la directive 95/46 du Parlement européen et du Conseil, du 24 oct. 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, JOCE 1995 L 281, p. 31.

(119) Art. 12 TSCG. Le premier sommet de la zone euro s'était réuni de manière informelle à Paris, sous présidence française, le 13 oct. 2008 pour adopter un plan européen de sauvetage du secteur bancaire suite à la crise des *subprimes*.

(120) En mars 2012, le Président du Conseil européen H. Van Rompuy a été élu comme président du sommet de la zone euro jusqu'en nov. 2014.

étroite collaboration avec le Président de la Commission, sur la base des travaux de l'Eurogroupe. Le sommet de la zone euro doit être élargi aux autres États parties du TSCG mais non membres de la zone monétaire lorsqu'y sont discutés l'architecture globale ou les règles fondamentales de la zone euro et les questions de compétitivité. Par ailleurs, le président du sommet tient les États qui ne sont pas membres de la zone euro étroitement informés de la préparation et des résultats des réunions. Cette information est assurément facilitée lorsque le président du sommet de la zone euro est également celui du Conseil européen, comme c'est le cas actuellement.

L'Eurogroupe avait été créé de manière informelle en 1997 <sup>121</sup> et formalisé par le traité de Lisbonne <sup>122</sup>. Il comprend les ministres des États membres dont la monnaie est l'euro ainsi qu'un représentant de la Commission et un représentant de la BCE. Le président de l'Eurogroupe est élu à la majorité simple de ses membres pour un mandat de deux ans et demi. Pour renforcer son rôle, un plan d'action adopté par le sommet de la zone euro en octobre 2011 prévoit que le président pourrait exercer cette fonction à temps plein. Ce plan d'action prévoit également une réunion mensuelle du président du sommet de la zone euro, du président de l'Eurogroupe, et du président de la Commission, avec éventuellement le président de la BCE <sup>123</sup>.

Les travaux de l'Eurogroupe sont préparés par le groupe de travail de l'Eurogroupe, composé des représentants des ministres

des finances des États dont la monnaie est l'euro. En pratique, il s'agit des représentants des pays de la zone euro au sein du Comité économique et financier. Son président est élu à la majorité simple des membres du groupe et exerce sa fonction à temps plein <sup>124</sup>.

### *Les organes décisionnels du mécanisme européen de stabilité*

Le mécanisme européen de stabilité, qui est une institution financière internationale, est doté de deux organes principaux de direction.

L'organe suprême qui adopte les décisions les plus importantes est le conseil des gouverneurs. Il est composé des ministres des finances des États parties au MES et présidé par un membre élu à la majorité qualifiée, en son sein pour deux ans ou par le président de l'Eurogroupe. Le Commissaire en charge des affaires économiques et monétaires et le président de la BCE peuvent participer aux réunions <sup>125</sup>. Ainsi, la composition du conseil des gouverneurs est identique ou très proche de celle de l'Eurogroupe. La plupart de ses décisions sont prises de commun accord <sup>126</sup>. Néanmoins, certaines décisions sont prises à la majorité qualifiée fixée à 80% des voix exprimées, les voix des ministres étant pondérées en fonction de la clé de contribution financière de leurs États au MES <sup>127</sup>.

L'organe inférieur est le conseil d'administration, composé d'un représentant par État partie possédant un haut niveau de compétence dans les matières économiques et financières. En principe, il prend ses décisions à la majorité qualifiée <sup>128</sup>.

(121) Pt 6 de la résolution du Conseil européen du 13 déc. 1997 sur la coordination des politiques économiques au cours de la troisième phase de l'union économique et monétaire, JOCE 1998 C 35, p. 1.

(122) Art. 137 TFUE et Protocole n° 14 sur l'Eurogroupe.

(123) Pts 5 et 6 de l'annexe 1 de la déclaration du Sommet de la zone euro du 26 oct. 2011. Toutefois, cette possibilité d'un président à temps plein de l'Eurogroupe n'a pas encore été utilisée puisqu'en janv. 2013, c'est le ministre néerlandais des finances, J. Dijsselbloem, qui a été élu président.

(124) *Ibidem*, pt 8 et art. 1 du Protocole n° 14 sur l'Eurogroupe. Sur le comité économique et financier, V. art. 134 TFUE et décision 2012/245 du Conseil du 26 avr. 2012 portant révision du statut du comité économique et financier, JOUE 2012 L 121, p. 2.

(125) Art. 5, §§1-5 TMES.

(126) Art. 5, §6 TMES.

(127) Art. 4, §§5-7 et art. 5, §7 TMES. Comme la contribution au MES de l'Allemagne et de la France est supérieure à 20%, ces deux États ont individuellement un droit de veto lors d'un vote à majorité qualifiée.

### Les instances parlementaires

Comme les réformes de la gouvernance économique ont renforcé considérablement les pouvoirs de contrôle de la Commission, du Conseil et de l'Eurogroupe sur les politiques budgétaires et socio-économiques nationales, il fallait accroître également le rôle des instances parlementaires pour garantir la légitimité et l'acceptabilité des nouvelles règles. Ainsi les quatre piliers de la gouvernance prévoient un « dialogue économique » entre, d'une part, la commission compétente du Parlement européen et, d'autre part, le président du Conseil, la Commission, le président du Conseil européen ou le président de l'Euro-

groupe. Ce dialogue peut également se tenir entre le Parlement européen et l'État membre concerné par une mesure adoptée dans le cadre de la gouvernance économique <sup>129</sup>. En outre, il est parfois prévu que des représentants de la Commission peuvent être invités au parlement national de l'État concerné par une mesure prise dans le cadre de la gouvernance économique <sup>130</sup>. Enfin, le TSCG met en place une conférence réunissant des représentants des commissions concernées du Parlement européen et des parlements nationaux des États parties pour débattre de la surveillance et de la coordination des politiques budgétaires et socio-économiques <sup>131</sup>.

## VI - Transformation de l'Union européenne, de son droit et de sa gouvernance

La nouvelle gouvernance économique aura une influence majeure sur l'évolution de l'Union européenne, notamment en matière d'instruments juridiques, de méthode de gouvernance et de différenciation accrue entre les États qui font partie de la zone euro et ceux qui n'en font pas partie.

### Des sources juridiques renouvelées

En matière d'instruments juridiques, on distingue ceux qui fondent la nouvelle gouvernance et ceux qui sont utilisés par celle-ci. Pour ses fondements, la gouvernance économique utilise le droit de l'Union primaire et dérivé, en particulier des règlements adoptés par le Conseil et le Parlement européen en codécision suite à l'extension de cette dernière par le traité

de Lisbonne ou par le Conseil seul. Elle utilise également des traités de droit international conclus entre certains États membres.

Le recours à des traités internationaux entre les États membres de l'Union n'est pas nouveau <sup>132</sup>. Pareil recours présente plusieurs avantages, par rapport au droit primaire de l'Union puisqu'il permet d'éviter l'exigence de l'unanimité pour la réforme des traités, et par rapport au droit secondaire de l'Union puisqu'il permet une négociation plus rapide n'impliquant pas les institutions de l'Union et il bénéficie d'un niveau symbolique plus élevé. Mais les traités internationaux posent également de nombreuses difficultés <sup>133</sup> : ils rendent le paysage norma-

(128) Art. 6 TMES. V. V. Kreiling, *La nouvelle conférence interparlementaire pour la gouvernance économique et financière*, Notre Europe Policy Paper, 100, 2013.

(129) Pour le premier pilier de la gouvernance économique : art. 2 bis ter, §§ 1 et 3 du règlement 1466/97 amendé ; art. 2 bis, §1 du règlement 1467/97 amendé ; art. 3 du règlement 1173/2011 ; art. 15 du règlement 473/2013. Pour le deuxième pilier de la gouvernance : art. 14 du règlement 1176/2011. Pour le troisième pilier de la gouvernance : art. 2 bis ter, §§ 1 et 3 du règlement 1466/97 amendé. Pour le quatrième pilier de la gouvernance : art. 3, §8, art. 7, §§10-11, art. 14, §§3-5 et art. 18 du règlement 472/2013.

(130) Par ex., art. 7, §2 du règlement 473/2012 ; art. 3, §8 et art. 7, §11 du règlement 472/2013.

(131) Art. 13 TSCG.

(132) B. de Witte, *Old-fashioned flexibility : International agreements between Member States of the European Union*, in G. de Burca and J. Scott (eds), *Constitutional Change in the EU : From Uniformity to Flexibility ?*, Hart, 2000, p. 30.

(133) V. not. P. Craig, *op. cit.*, p. 238 and M. Ruffert, *op. cit.*, p. 1789.

Tableau 2 : Piliers de la gouvernance économique

Premier pilier Surveillance budgétaire	Deuxième pilier Surveillance macroéconomique
<b>Règles / objectifs</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Déficit : 3% PIB et OMT</li> <li>■ Dette : 60% PIB</li> </ul>	Tableau de bord avec 11 indicateurs et seuils d'alerte
<b>Procédure de surveillance</b>	
<b>Semestre européen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Avr. : Programme de stabilité et programmes nationaux de réforme des États membres</li> <li>■ Juill. : Recommandations du Conseil spécifiques par pays</li> <li>■ Oct. : Projet de plans budgétaires des États membres</li> </ul>	
<b>Mécanisme de correction</b>	
<b>UE : Procédure de déficit excessif</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Décision du Conseil</li> <li>■ Programme de partenariat économique de l'État membre</li> <li>■ Surveillance avec possibilité d'imposer des sanctions</li> </ul> <b>National : Mécanisme de correction automatique</b>	<b>UE : Procédure de déséquilibres excessifs</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Décision du Conseil</li> <li>■ Plan de mesures correctives de l'État membre</li> <li>■ Surveillance avec possibilité d'imposer des sanctions</li> </ul>
<b>Cadre institutionnel</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ UE : Conseil européen, Conseil, comité économique et financier, Commission, dialogue économique au Pa</li> <li>■ UEM : Sommet de la zone euro, Eurogroupe, groupe de travail Euro</li> <li>■ National : cadre budgétaire, dont les organismes budgétaires indépendants</li> </ul>	

476

tif plus complexe ; ils nécessitent d'être ratifiés par les États parties, ce qui peut retarder leur mise en œuvre ; ils retournent les procédures décisionnelles européennes, notamment en matière de révision des traités ou de recours à la coopération renforcée, et leurs garanties de légitimité et de protection des États membres ; et ils risquent de porter atteinte à l'intégrité du droit de l'Union. Pour parer à ces difficultés, d'une part, le TSCG et le TMES contiennent des clauses de cohérence avec le droit de l'Union et, d'autre part, il est prévu d'intégrer le contenu du TSCG

dans le cadre juridique de l'Union, ce qu'a commencé à faire le two-pack.

En outre, les traités internationaux qui recourent aux institutions de l'Union pour leur application soulèvent des difficultés juridiques et politiques supplémentaires puisqu'ils attribuent aux institutions des fonctions qui ne sont pas nécessairement prévues par les traités et ils permettent à un groupe d'États membres d'utiliser les institutions communes. Dans l'arrêt *Pringle*, la Cour de justice, se référant à sa jurisprudence antérieure, a validé une nouvelle fois cette pratique pour autant

(134) CJUE 27 nov. 2012, *Pringle c/ Irlande*, C-270/12, pt 158 citant sa jurisprudence antérieure : CJCE 30 juin 1993, *Parlement européen c/ Conseil (aide au Bangladesh)*, C-181/91 et C-248/91, Rec. I-3713, pt 20 ; CJCE 2 mars 1994, *Parlement européen c/ Conseil (Convention de Lomé)*, C-316/91, Rec. I-653, pt 41.

Troisième pilier Coordination socio-économique	Quatrième pilier Solidarité financière
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 5 objectifs-phares</li> <li>■ 10 lignes directrices intégrées</li> </ul>	Difficulté de stabilité financière avec des retombées négatives sur les autres États membres
	<p><b>Surveillance renforcée</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Décision de la Commission</li> <li>■ Recommandations du Conseil</li> </ul> <p><b>Assistance financière conditionnée</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Décision du conseil des gouverneurs du MES et décision du Conseil</li> <li>■ Programme d'ajustement macroéconomique de l'État membre</li> <li>■ Surveillance par la troïka</li> <li>■ Recommandations Conseil</li> </ul> <p><b>Surveillance post-programme</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Surveillance de la Commission</li> <li>■ Recommandations du Conseil</li> </ul>
Parlement européen, conférence interparlementaire	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ MES : Conseil des gouverneurs, Conseil d'administration, Directeur général</li> </ul>

qu'elle ne dénature pas les attributions que les institutions de l'Union ont reçues des traités de l'Union <sup>134</sup>. La majorité de la doctrine soutient cette position car le TSCG et le TMES attribuent aux institutions de l'Union des missions identiques ou très proches de celles qu'elles exercent en vertu du droit de l'Union et ces missions visent à réaliser des objectifs de l'Union comme la stabilité de l'UEM <sup>135</sup>. Néanmoins, certains auteurs sont beaucoup plus réservés quant à l'utilisation des institutions de l'Union par un traité international car elle contourne les règles de

délibération européennes protectrices des intérêts de l'Union et de ses membres <sup>136</sup>.

Pour sa mise en œuvre, la gouvernance économique utilise des recommandations adoptées par le Conseil sur initiative de la Commission. Ces recommandations n'ont pas d'effet contraignant direct puisque leur violation ne peut pas mener à une sanction prononcée par la Cour de justice <sup>137</sup>. Toutefois, elles ont un effet contraignant indirect puisque leur violation peut mener à une procédure quasi contentieuse devant la Commission et le

(135) B. de Witte, *op. cit.*, p. 156 ; A. de Stree et J. Etienne, *op. cit.*, p. 184 ; S. Peers, *Towards a New Form of EU Law ? : The Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework*, *Eur. Const. L. Rev.*, 2013, p. 37-72.

(136) P. Craig, *op. cit.*, p. 231.

(137) Art. 288, al.5 TFUE.

Conseil peut imposer des sanctions financières à l'encontre de l'État récalcitrant <sup>138</sup>. Comme dans d'autres domaines du droit européen <sup>139</sup>, une recommandation entraîne donc des effets juridiques importants via des mécanismes sanctionnels propres lorsqu'elle n'est pas respectée.

Les différents piliers de la gouvernance économique sont également mis en œuvre par des instruments juridiques *sui generis* tendant à contractualiser les relations entre l'Union et ses membres. Ainsi, un État doit soumettre et faire approuver par le Conseil un programme de partenariat économique lorsqu'il est sujet à une procédure de déficit excessif, un plan de mesures correctives lorsqu'il est soumis à une procédure de déséquilibres macroéconomiques excessifs et un programme d'ajustement macroéconomique lorsqu'il bénéficie d'une assistance financière. Il est également envisagé mettre en place un contrat de réformes structurelles dans le cadre de la coordination socio-économique. Ces instruments quasi contractuels permettent une plus grande prescriptivité et assurent une meilleure appropriation nationale que les recommandations, mais leur nature juridique précise reste à clarifier.

### ***Un modèle de « gouvernance par les règles » maintenu mais complété***

En matière de modèle de gouvernance, les récentes réformes ont renforcé le modèle originaire consistant à encadrer les politiques nationales par des règles dont l'application est contrôlée par la Commission et le Conseil. Le modèle a été renforcé car les règles ont été durcies (dans le pilier budgétaire) et étendues (à

un nouveau pilier macroéconomique) ; les recommandations ont été plus détaillées ; les sanctions ont été multipliées au niveau européen et imposées au niveau national et l'adoption de celles-ci a été rendue plus automatique par le recours à la majorité qualifiée inversée au Conseil et l'exigence d'automatisme pour les sanctions nationales. Les récentes réformes donnent donc son plein effet au modèle de gouvernance par les règles prévues lors de l'établissement de l'UEM. Ce faisant, elles entraînent une réduction du pouvoir discrétionnaire au niveau national sans le reverser au niveau européen, ce qui soulève des problèmes de légitimité démocratique.

Les réformes ont également complété le modèle de gouvernance originaire avec un nouveau pilier relatif à la solidarité financière. Les auteurs du traité de Maastricht n'avaient pas prévu de mécanismes d'assistance entre États pour assurer une Union de stabilité avec des États responsables. Leur raisonnement était basé sur trois hypothèses principales <sup>140</sup> : d'abord que les marchés discriminaient les États en fonction de leurs profils de risque, ensuite que les règles de surveillance budgétaire forceraient les États à maintenir des finances publiques saines, enfin que la faillite d'un État n'aurait pas -ou peu- d'effet sur les autres États de la zone monétaire. À l'expérience, ces trois hypothèses se sont révélées erronées et il était donc souhaitable d'établir des mécanismes d'assistance entre États. Pour respecter l'esprit du traité et garantir une Union de responsabilité et non de transfert, toute assistance est conditionnée à des réformes économiques et les mécanismes de surveillance budgétaire ont

(138) N. de Sadeleer, Les actes hors nomenclature et le *soft law* européen, in I. Hachez (dir.), *Les sources du droit revisitées, Vol. 1 Normes internationales et constitutionnelles*, Anthemis, 2013, p. 253-293.

(139) Notamment en matière de communications électroniques, la Commission adopte des recommandations pour harmoniser les pratiques des autorités nationales de régulation et le non-respect de cette recommandation peut amener la Commission à interdire l'adoption d'une décision par l'autorité nationale. Voy. P.-O. de Broux et I. Mathy, Les actes non contraignants dans le droit européen des communications électroniques : Les frontières du *soft law* européen à l'épreuve, in I. Hachez (dir.), *Les sources du droit revisitées, Vol. 1 Normes internationales et constitutionnelles*, Anthemis, 2013, p. 295-328.

(140) J.V. Louis, *op. cit.*, CML Rev., p. 979 citant L. Bini Smaghi.

été considérablement renforcés. Sous ces conditions, les nouveaux mécanismes d'assistance ont pu être validés par la Cour de justice et soutenus par une doctrine majoritaire.

Mais plus fondamentalement, il eût peut-être été préférable de profiter de la crise de l'euro pour passer d'une gouvernance économique, basée sur des règles et des processus, à un gouvernement économique avec l'exercice de la discrétion et le contrôle démocratique que cela implique <sup>141</sup>. En d'autres termes, il eut peut-être été préférable de se diriger vers un accroissement des politiques européennes (et de leurs budgets) décidées par un gouvernement européen sous le contrôle du Parlement européen. Cette alternative serait peut-être plus efficace pour internaliser les externalités entre États entraînées par la monnaie commune et mieux équilibrer les branches monétaire et économique de l'UEM. Elle serait également plus acceptable car le contrôle parlementaire serait plus important. Mais elle n'était sans doute pas réalisable politiquement.

### ***Une différenciation matérielle et institutionnelle accrue***

L'UEM est l'exemple le plus évident dans l'Union d'une conjonction d'intégration et de différenciation. <sup>142</sup> Par un recours extensif à l'article 136 TFUE <sup>143</sup>, les réformes de la gouvernance ont considérablement accru le décalage entre les obligations qui s'appliquent à l'ensemble des États membres et celles qui ne s'appliquent qu'aux États de la zone euro. Cela a entraîné un développement d'un système institutionnel

propre à la zone euro avec, au niveau ministériel, le sommet de la zone euro, l'Eurogroupe et le groupe de travail de l'Eurogroupe, au sein de la Commission, un rôle renforcé du commissaire en charge de l'euro <sup>144</sup>, et le rôle de plus en plus important de la BCE, seule institution purement fédérale de zone. Par ailleurs, au Parlement européen, certains suggèrent de mettre sur pied une commission de la zone euro.

Cette différenciation matérielle et institutionnelle est inévitable vu les externalités entre pays créées par la monnaie commune et devra sans doute encore s'accroître pour stabiliser durablement la zone monétaire. L'Union européenne pourrait alors évoluer en deux cercles différenciés, l'un basé sur le marché intérieur pour tous les États de l'Union et l'autre basé sur l'union économique et monétaire pour les États dont la monnaie est l'euro <sup>145</sup>.

On le voit, les récentes réformes soulèvent des questions essentielles sur le futur de l'Union européenne, de son droit et de sa gouvernance. Certains estiment que les réformes réalisées jusqu'à présent ne permettront pas de stabiliser suffisamment la zone monétaire et qu'il faudrait tirer toutes les conséquences politiques d'une monnaie commune avec la mise en place d'une autorité fédérale au niveau de la zone monétaire dotée d'un budget suffisant et d'un pouvoir fiscal. <sup>146</sup> Ce n'est peut-être pas faisable politiquement aujourd'hui, d'autant que cela nécessite une réforme des traités de l'Union <sup>147</sup> et peut-être même une refonte de certaines constitutions nationales <sup>148</sup>.

(141) Ph. de Schoutheete, *Conseil européen et méthode communautaire*, Notre Europe Policy Paper 57, 2012.

(142) F. Synder, *op. cit.*, p. 687.

(143) J. V. Louis, *op. cit.*, RTD eur. 2012. 10, évoque une utilisation d'une extraordinaire audace de l'article 136 TFUE due à la gravité de la crise. En ce sens également, M. Ruffert, *op. cit.*, p. 1800.

(144) V. le communiqué de presse de la Commission du 27 oct. 2011, IP/11/1284.

(145) V. également J.C. Piris, *The Future of Europe : Towards a Two-speed EU ?*, Cambridge University Press, 2012.

(146) Pour une analyse classique des conditions et des conséquences d'une zone monétaire, V. P. De Grauwe, *Economics of Monetary Union*, 9<sup>th</sup> éd., Oxford University Press, 2012.

(147) Ainsi A. de Gregorio Merino, *op. cit.*, p. 1631, estime qu'une mutualisation des dettes publiques et une intégration des politiques économiques nécessiterait sans doute une révision des traités.

(148) On vise notamment ici la Constitution allemande : A. de Gregorio Merino, *op.cit.*, p. 1644 ; M. Ruffert, *op. cit.*, p. 1802.

Toutefois, le danger est que la fatigue des citoyens à l'égard de la construction européenne - dont la gouvernance économique est actuellement la partie la plus visible - et la montée des nationalismes au sein des États membres rendent toute réforme future encore plus difficile à réaliser.

## Annexe : Liste des principaux instruments juridiques basant la gouvernance économique européenne <sup>149</sup>

### 1. Premier pilier : Surveillance budgétaire

#### Pacte de stabilité et de croissance

- Règlement 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, JOCE 1997 L 209, p. 1, amendé par le règlement 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005, JOCE 2005 L 174, p. 1 et par le règlement 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011, JOUE 2011 L 306, p. 12.

- Règlement 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, JOCE 1997 L 209, p. 6, amendé par le règlement 1056/2005 du Conseil du 27 juin 2005, JOCE 2005 L 174, p. 5 et le règlement 1177/2011 du Conseil du 16 novembre 2011, JOUE 2011 L 306, p. 33.

- Specifications of 3 september 2012 on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes.

#### Compléments au pacte de stabilité et de croissance applicables aux États membres dont la monnaie est l'euro

- Règlement 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, JOUE 2011 L 306, p. 1.

- Règlement 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, JOUE 2013 L 140, p. 11.

- Specifications of 1st July 2013 on the implementation of the Two Pack and Guidelines on the format and content of draft budgetary plans, economic partnership programmes and debt issuance reports.

#### TSCG

- *Traité du 2 mars 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), Titre III.*

- Communication de la Commission du 20 juin 2012, Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire, COM(2012) 342.

### 2. Deuxième pilier : Surveillance macroéconomique

- Règlement 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, JOUE 2011 L 306, p. 25.

- Règlement 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséqui-

(149) Les instruments juridiques en italique ont été adoptés en dehors du cadre juridique de l'Union européenne.

libres macroéconomiques excessifs dans la zone euro, JOUE 2011 L 306, p. 8.

### 3. Troisième pilier : Coordination socio-économique

- Conclusions du Conseil européen du 17 juin 2010 : Stratégie Europe 2020 pour l'emploi et la croissance

- Recommandation 2010/410 du Conseil du 13 juillet 2010 relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union, JOUE 2010 L 191, p. 28.

- Décision 2010/707 du Conseil du 21 octobre 2010 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, JOUE 2010 L 308, p. 46.

- *Traité du 2 mars 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), Titre IV.*

### 4. Quatrième pilier : Solidarité financière

- Règlement 332/2002 du Conseil du 18 février 2002 établissant un mécanisme de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des États membres, JOCE 2002 L 53, p. 1, amendé par le règlement 1360/2008 du Conseil du 2 décembre 2008, JOUE 2008 L 352, p. 11 et par le règlement 431/2009 du Conseil du 18 mai 2009, JOUE 2009 L 128, p. 128.

- Règlement 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière (MESF), JOUE 2010 L 118, p. 1.

- Règlement 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, JOUE 2013 L 140, p. 1.

- *Décision du 10 mai 2010 des représentants des gouvernements des États membres de la zone euro réunis au sein du Conseil de l'Union européenne établissant le fonds européen de stabilité financière (FESF) et accord-cadre entre les États participants du 7 juin 2010.*

- *Traité du 2 février 2012 établissant le mécanisme européen de stabilité (TMES).*

### 5. Cadre institutionnel Institutions nationales

- Règlement 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne, JOUE 2009 L 145, p. 1, amendé par le règlement 679/2010 du Conseil du 26 juillet 2010, JOUE 2010 L 198, p. 1.

- Directive 2011/85 du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, JOUE 2011 L 306, p. 41.

### Institutions européennes

- Protocole (n° 14) sur l'Eurogroupe.

- Décision 2012/245 du Conseil du 26 avril 2012 portant révision du statut du comité économique et financier, JOUE 2012 L 121, p. 22.

- *Traité du 2 mars 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), Titre V.*

