

N° 6 Décembre 2011

opinion

Observatoire social européen

paper

**Au nom des marchés :
quelle légitimité pour la
révision de la
« constitution composée »
de l'Union ?**



Ose
PAPER SERIES

Cécile Barbier
Chargée de recherche
Observatoire social européen

www.ose.be

rue Paul Emile Janson 13 / 1050 Bruxelles / tél.: 32 (0)2 537 19 71 / fax: 32 (0)2 539 28 08 / e-mail: info@ose.be

Au nom des marchés : quelle légitimité pour la révision de la « constitution composée » de l'Union ?

Cécile Barbier
Chargée de recherche
Observatoire social européen, asbl
barbier@ose.be

La série « OSE Paper » prend la forme de trois publications différentes disponibles en français ou en anglais. Les « Research Papers » ont pour objectif de disséminer les résultats de recherche de l'OSE, des chercheurs associés ou des collègues du réseau de l'OSE. Les « Briefing Papers » procurent des informations accessibles et régulières sur une variété de sujets. Les « Opinion Papers » consistent en de courts avis à vocation plus politique.

Table des matières

Introduction	5
1. De la « pression des marchés » au « contrôle » de la Troïka : une assistance européenne protéiforme	7
1.1 Le « mécanisme européen de stabilisation »	8
1.2 La révision limitée du traité de Lisbonne	10
1.3 Le Traité établissant le Mécanisme européen de stabilité (MES).....	12
1.4 Vers un second plan pour la Grèce : la pression des institutions européennes en faveur de décision « d'unité nationale »	13
1.5 Le renforcement du FESF : le recours aux techniques financières internationales	14
2. Le développement parallèle du « gouvernement économique »	15
2.1 Le rôle de la BCE : de l'indépendance à l'ingérence ?.....	15
2.2 L'adoption du Six Pack.....	17
2.3 Le renforcement de la Commission	19
3. Les dernières étapes vers la réforme des traités ?.....	21
3.1 La vision des acteurs économiques.....	21
3.2 Divergences franco-allemandes	22
3.3 Une Europe à deux vitesses, le recours aux coopérations renforcées	25
3.4 Le contenu institutionnel de l'accord du 9 décembre 2011 : un traité international entre les 17 États membres de la zone euro ouvert à la participation des États hors zone euro	26
4. Perspectives	29
Références.....	32

Deux ans après l'application du traité de Lisbonne, les institutions européennes coulent leur réponse à la crise dans de nouveaux instruments juridiques hors traité, nécessitant des changements du traité lui-même en vue de les légitimer. Une même logique est appliquée aux règles du pacte de stabilité et de croissance à peine révisé, le chantier est réouvert. Mais cela ne suffit pas, ses grands principes devraient être coulés dans le marbre des traités. Au cours des années 2010 et 2011, l'adoption de ces décisions souvent chaotique se déroule en quatre étapes.

Ce Paper présente chronologiquement les nouveaux instruments mis en place en vue de palier aux déficiences du traité de Maastricht. Après l'introduction, dans la première partie, nous revenons sur la réponse de l'Union européenne à la crise grecque (entre 2009 et 2011), qui a représenté le début de la transition institutionnelle. Il s'agit du mécanisme européen de stabilisation et de la révision limitée du Traité de Lisbonne. Durant l'été 2011, les institutions européennes se mobilisent à travers le renforcement du Fonds européen de stabilité financière (FESF). La deuxième partie se penche sur l'évolution en parallèle du concept de « gouvernement économique » et les modifications introduites dans le cadre de la « gouvernance économique ». Cette évolution est marquée par le rôle croissant de la BCE, l'adoption du *Six Pack*, le renforcement de la Commission et le développement des instruments de gouvernance comme le Semestre européen et le *Pacte Euro Plus*. La troisième partie revient sur les textes en cours de négociation et l'approfondissement des risques de perte de légitimité de l'Union que comporte la multiplication des révisions des traités dans le – ou en dehors du – cadre de l'Union pour renforcer la « fédération budgétaire coercitive » et le risque de pérenniser une « Union de la culpabilité et des sanctions ». La quatrième et dernière partie met en évidence les cinq hypothèses permettant d'interpréter cette évolution.

Introduction

En 2010, moment de l'instauration d'un groupe de travail sur la gouvernance économique présidée par le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, il était légitime de se demander si le fait de confier la tâche de réfléchir à la « nouvelle gouvernance économique » aux seuls acteurs de l'élite économique et financière était la voie que devait privilégier l'Union européenne. En raison de la désunion des États membres à partir du cas particulier de la Grèce, les institutions européennes ont contribué à élaborer un nouveau récit sur les origines de l'endettement des États attribué au non respect de la discipline budgétaire. Un trait était ainsi tiré sur le fait que l'accroissement de l'endettement de pays respectant la stricte discipline budgétaire avant l'éclatement de la crise bancaire (Espagne et Irlande) était dû aux défaillances des systèmes de surveillance des dettes privées et de l'apparition de bulles immobilières.

Les réponses apportées au coup par coup ont engendré un créativisme institutionnel qui n'est pas anodin. Des montages juridiques, censés rassurer les « marchés », s'inscrivent dans le discours des institutions européennes répétant inlassablement leur croyance indéfectible dans l'austérité, seule voie de retour à la « stabilité » et à la « confiance ». Ces constructions ne contribuent pas à « rassurer les marchés » ni à asseoir la crédibilité des institutions financières créées hors traités pour véhiculer l'assistance financière européenne. Les plans d'austérité drastiques se multiplient dans l'Union européenne mais les avertissements des organisations internationales contre les risques d'implosion sociale et de sacrifices des jeunes générations restent lettre morte.

Dans la conception française, le gouvernement économique visait initialement à contrebalancer le pouvoir de la Banque centrale européenne, seule institution supranationale/fédérale dans le dispositif de l'UEM (Boyer R. et Dehove M., 2001). Selon cette vue, la dépolitisation de la politique monétaire devait être compensée par un rôle accru des chefs d'État et de gouvernement. L'opposition persistante entre la France et l'Allemagne quant au rôle de la BCE en tant que prêteur de dernier ressort révèle la profondeur de l'antagonisme initial. Jusqu'ici les dirigeants allemands s'en sont toujours tenus à leur doctrine ordo-libérale selon laquelle l'État définit le cadre juridico-institutionnel permettant à l'économie de fonctionner. Cette conception repose sur l'indépendance de la Banque centrale, le maintien de la stabilité des prix et la rigueur budgétaire.

La « méthode communautaire » a parfois été présentée comme une pièce centrale d'un modèle européen *sui generis* à vocation fédérale. En revanche, s'inspirant de plusieurs principes du modèle ordo-libéral allemand, le traité de Maastricht a introduit le dispositif conduisant à l'UEM, en tant que pilier spécifique et échappant à la méthode communautaire. Depuis l'application du traité de Lisbonne, le Conseil européen est une institution à part entière de l'Union. La Commission répond à ses demandes de durcissement du pacte de stabilité et de croissance en déposant des propositions reposant sur la « méthode communautaire ». Le Parlement européen est ainsi

impliqué dans l'adoption de décisions contribuant à imposer aux gouvernements nationaux les recommandations de plus en plus intrusives de la Commission européenne.

Les modifications introduites dans la gouvernance économique mettent ainsi en évidence les failles d'un modèle d'Union économique et monétaire initialement mal conçu mais dont ont été renforcés les mauvais fondamentaux après l'adoption du « paquet législatif », le *Six pack* dans l'euro jargon, sur la gouvernance économique. Suivant la demande de la BCE de passer de la « Fédération monétaire » à la « Fédération budgétaire », le Parlement européen a durci le bras armé du pacte de stabilité et de croissance ainsi que le mécanisme de surveillance et de sanctions pour les pays de la zone euro. Mais cela ne suffit pas, de nouvelles propositions ont été déposées le 23 novembre 2011 renforçant le contrôle par des instances européennes sur les budgets nationaux. Dans la conception allemande, il s'agit de renforcer les règles et les sanctions, et, pour rassurer les marchés, ces réformes doivent être coulées dans le marbre des traités.

Soutenue par les Pays-Bas et les pays scandinaves, l'Allemagne impose sa vision de l'Union européenne comme « Union de stabilité », basée sur une stricte orthodoxie monétaire et budgétaire. Elle pèse sur les décisions du « gouvernement composé » de l'Union, constitué du Conseil européen, de la Commission européenne et du Conseil Ecofin tandis que la Banque centrale européenne se transforme en « arbitre de dernier » ressort de cet exécutif composite. Il s'agit moins de renforcer l'intégration européenne que de s'accorder sur l'avènement technocratique d'une « Union de la culpabilité et des sanctions ».

1. De la « pression des marchés » au « contrôle » de la Troïka : une assistance européenne protéiforme

Pour comprendre la réponse des institutions européennes à la crise, un détour par l'année 2009 s'impose. Il s'agit du point de départ de la définition d'une réponse en deux temps : assister la Grèce et prévoir un dispositif de soutien en cas d'extension de la crise. En 2009, le gouvernement Papandréou avait dévoilé un déficit public plus élevé que ne le laissaient entendre les données du gouvernement sortant. Tout en considérant qu'il n'y avait pas de risque de contagion à d'autres pays de la zone euro et en plaidant pour le maintien des plans de relance, une agence de notation avait dénoncé dès décembre 2009 le non respect par la Grèce du pacte de stabilité et de croissance ⁽¹⁾. Le processus conduisant à l'augmentation de la « pression des marchés » sur la Grèce était ainsi enclenché. En raison des atermoiements allemands, les principes d'un plan européen n'ont été adoptés qu'en avril 2010 ⁽²⁾. Les taux d'emprunt atteignant des niveaux inégalés, la Grèce n'a plus d'autre alternative que de recourir à l'assistance européenne.

Le 2 mai 2010, les États membres de la zone euro décident à l'unanimité d'activer le mécanisme de soutien à la stabilité au moyen de prêts bilatéraux accordés à la Grèce par les autres États membres de la zone euro et centralisés par la Commission, selon les conditions exposées dans la déclaration du 11 avril 2010. Pour un montant de 110 milliards d'euros, l'assistance à la Grèce s'inscrit dans un programme conjoint avec le FMI. Pour obtenir ses prêts, la Grèce doit conclure avec la Commission européenne, le FMI et la BCE, un « memorandum of understanding » listant les réformes à accomplir et dont la réalisation conditionne le déblocage des différents prêts.

Le cas de la Grèce est particulier mais il avait surtout mis en évidence que le système de surveillance des finances publiques n'avait pas fonctionné. Pire, les statistiques avaient été falsifiées avant l'admission de ce pays dans la zone euro. Selon les dernières données actualisées d'Eurostat, la Grèce est passée entre 2007 et 2009 d'un déficit public de 6,5% à 15,8% tandis que la dette publique est passée de 107,4% à 129,3%. La crise grecque a mis en évidence l'importance de la dette publique mais aussi l'ampleur de l'interconnexion des banques européennes. La difficulté étant liée au fait que de nombreuses banques notamment françaises et allemandes détiennent les dettes grecques, espagnoles et portugaises (Natixis, 2010). Assister la Grèce revient donc à protéger les banques et à faire peser le poids des plans d'austérité sur les citoyens grecs.

-
1. Selon l'agence de notation Fitch, la dégradation de la note de la Grèce dès décembre 2009 était attribuable au fait que le pays n'avait pas respecté le pacte de stabilité monétaire ni le pacte de stabilité et de croissance, Le Soir, 8 février 2010 <http://archives.lesoir.be/deficits-la-zone-euro-ne-risque-pas-la-contagion-t-20100208-00T8DV.html>
 2. Cf. Ose Paper Series, Briefing Paper n°2, avril 2010.

1.1 Le « mécanisme européen de stabilisation »

Indépendamment de l'assistance à la Grèce, les institutions européennes avaient décidé de la création du « mécanisme européen de stabilisation » comprenant l'accord sur la facilité européenne de stabilité financière (EFSF selon l'acronyme anglais mais désigné comme le « Fonds européen de stabilité financière », FESF) ainsi que le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF). Pour mémoire, le MESF est basé sur l'article 122 par 2 du TFUE. Cet article prévoit la possibilité pour l'Union européenne d'aider un État en difficulté pour cause de catastrophes naturelles ou de circonstances exceptionnelles. Conformément au second alinéa de cet article, le Conseil statue à la majorité qualifiée pour l'octroi de l'assistance au pays demandeur. Régi par un accord-cadre du 7 juin 2010, le FESF est une société anonyme, établie au Luxembourg pouvant émettre des obligations garanties par les États membres de la zone euro à concurrence de 440 milliards d'euros. L'activation de ce fonds requérait le dépôt des instruments de ratification d'États membres représentant 90% des parts ⁽³⁾.

En novembre 2010, une étude du FMI considérait que les « pressions des marchés avaient dicté un « early fiscal exit » (stratégie de sortie anticipée dans le domaine budgétaire) ⁽⁴⁾. L'institution financière internationale expliquait qu'en « Espagne et au Portugal des mesures d'ajustement supplémentaires avaient été adoptées à la suite des pressions exercées par les marchés en mai [2010] afin de réduire les déficits respectivement de 2 et 2, 25% du PIB ». L'on sait que dans le cas du Portugal cela n'avait pas empêché que ce pays doive se résoudre recourir en avril 2011 à l'assistance européenne et internationale. A partir de là, la mise en œuvre des plans d'austérité drastiques adoptés par les autorités portugaises ne répondent plus à la « pression des marchés » mais bien à la stricte conditionnalité de l'assistance européenne et des préconisations de la Troïka, représentant les « créanciers » du Portugal, à savoir la Commission européenne, la Banque centrale européenne et le Fonds monétaire international (FMI).

L'on remarquera que dans le cas de l'Irlande et de l'Espagne, deux pays qui respectaient les critères d'endettement public fixés par le traité de Maastricht (le déficit public ne peut dépasser 3% du PIB et la dette publique ne peut excéder 60% du PIB), le système de surveillance du pacte de stabilité et de croissance n'avait pu détecter ni l'apparition de bulles immobilières ni l'importance de l'endettement privé. L'Espagne est passée entre 2007 et 2009 d'un surplus de 1,9% de son PIB à un déficit de 11,1% et l'Irlande d'un budget en équilibre à un déficit de 14,3% et dans la même période sa dette, due au renflouement de ses banques, est passée de

-
3. Selon la définition de l'EFSF du 7 juin 2010, l'obligation des États membres de la zone euro d'émettre des garanties pour les instruments entrera en vigueur dès qu'une masse critique d'États membres, représentant 90 % des parts, a terminé les procédures parlementaires. Terms of references of the Eurogroup. European Financial Stability Facility, 7 juin 2010
http://www.consilium.europa.eu/media/6906/eurogroup_statement_on_efsfs.pdf
 4. « Fiscal monitor. November 2010. Fiscal exit: from strategy to implementation », IMF, November 2010
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2010/fm1002.pdf>

25% à 65,6%. L'Irlande a donc été contrainte à appel à l'assistance européenne en raison de la faillite de son système bancaire.

En inaugurant le premier Semestre européen, la Commission européenne avait proposé d'augmenter la dotation du FESF. Réticente et confrontée à une opinion publique hostile aux plans d'assistance européenne, l'Allemagne avait conditionné son accord à l'adoption d'un « pacte sur la compétitivité » devant permettre d'arriver à « une plus forte convergence économique » au sein de la zone euro. Il s'agirait de parachever la « germanisation » des politiques économiques et budgétaires des États membres de la zone euro. Le « pacte sur la compétitivité » proposait notamment d'inscrire dans les constitutions nationales, comme l'avait déjà fait l'Allemagne en 2009, le principe de plafonnement de l'endettement. Il contenait des éléments de régression sociale préconisant la généralisation du relèvement de l'âge de la retraite et la suppression de l'indexation des salaires. Il faut rappeler que ni les retraites ni les salaires n'entrent dans les compétences de l'Union européenne.

Transformé en « pacte pour l'Euro », la version édulcorée du pacte pour la compétitivité avait fait l'objet d'un premier accord entre les chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro le 11 mars 2011 (Chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro, 2011a).

La perspective d'une « Europe à deux vitesses » irritait les États hors zone euro. Le « pacte pour la zone euro plus » a donc été adopté lors du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011 (Conseil européen, 2011a). La Bulgarie, le Danemark, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne et la Roumanie y participent également. Selon les conclusions du Conseil européen de mars 2011, le pacte *« renforcera le pilier économique de l'Union économique et monétaire (UEM) et donnera une force nouvelle à la coordination des politiques économiques, afin d'améliorer la compétitivité et de parvenir ainsi à un niveau de convergence plus élevé, ce qui permettra de renforcer notre économie sociale de marché. Ce pacte reste ouvert à la participation d'autres États membres. Il respectera pleinement l'intégrité du marché unique »*. Il s'agit donc pour les États membres de la zone euro mais aussi pour les autres d'adopter sur une base volontaire des mesures relevant de la compétence nationale en vue d'accroître la compétitivité de la zone euro et de l'Union européenne. Dans le cadre du semestre européen, ces choix sont indiqués dans les plans nationaux de réforme (qui comportent également les réformes en vue de la concrétisation des objectifs de la Stratégie Europe 2020). Ces plans font l'objet d'un examen par les institutions européennes en même temps que celui des plans de stabilité ou de convergence, soumis par les États membres dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance.

1.2 La révision limitée du traité de Lisbonne

En réponse à la demande de la Chancelière allemande de réviser les traités, le Conseil européen avait accepté en décembre 2010 le principe de modifier le traité sur le fonctionnement de l'Union (TFUE) en vue d'y inscrire le principe d'un « mécanisme permanent pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble » (Conseil européen, 2010). Il s'agit de la première application de la procédure de révision simplifiée permettant d'amender les dispositions de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union, celle qui contient entre autres les dispositions de l'Union économique et monétaire et celles concernant plus spécifiquement les États membre de la zone euro (Witte B. de, 2011) ⁽⁵⁾. Dans les conclusions du Conseil européen, il était précisé : « *Ce mécanisme remplacera le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF), qui seront maintenus jusqu'en juin 2013. Étant donné que ce mécanisme est conçu pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble, le Conseil européen a décidé qu'il ne sera plus utile de recourir à l'article 122, paragraphe 2, à ces fins. Les chefs d'État ou de gouvernement sont donc convenus que cette disposition ne devrait pas être utilisée à ces fins* ».

Les demandes du PE de créer un mécanisme européen de stabilité financière régi par la méthode communautaire (désignée comme « méthode de l'Union ») avaient peu de chances d'être prises en compte par les institutions européennes (Parlement européen, 2011a). Les plus optimistes au sein du Parlement européen avaient défendu la réforme limitée du traité car ils voyaient dans le futur mécanisme européen de stabilité la préfiguration de futures euro-obligations capables d'émanciper la dette souveraine des États de l'emprise des marchés mais aussi de financer à terme le budget de l'Union européenne. L'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande du 7 septembre 2011 semble toutefois quelque peu compromettre l'émission d'euro-obligations sur la base des traités existants (Cf. Encadré 1 sur l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande).

Dans son avis sur le projet de révision du traité, la BCE avait défendu sa conception du futur mécanisme de stabilité européen (Banque centrale européenne, 2011). Sans exclure son intégration ultérieure dans les traités, ce mécanisme devait être institué par le biais d'un traité de droit international public approuvé par les États membres de la zone euro « *de sorte que la compatibilité des législations nationales avec les dispositions du traité doive être assurée* ».

5. Selon les termes de l'article 48 par. 6 du traité sur l'Union européenne, le Conseil européen peut adopter une décision révisant « tout ou partie des dispositions » de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Tout État membre, la Commission et le Parlement européen peut déposer des propositions à cette fin. Le Conseil européen statue à l'unanimité après consultation du Parlement européen et de la Banque centrale européenne en cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire. La décision doit être ratifiée par l'ensemble des États membres.

En mars 2011, le Conseil européen adopte la révision limitée du traité. Un nouveau paragraphe est ajouté à l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union : « *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.* » (Conseil européen, 2011a).

Encadré 1. Arrêt de la Cour constitutionnelle allemande : le plan de soutien à la Grèce est conforme à la loi fondamentale allemande

En Allemagne, l'assistance financière à la Grèce suscite un profond malaise. En 2010, l'attentisme de la Chancelière allemande, Angela Merkel, s'expliquait tant par des considérations électorales qu'à sa dépendance de la décision de la Cour constitutionnelle allemande, qui avait été appelée à se prononcer sur la légalité du premier plan d'assistance à la Grèce, contesté par plusieurs professeurs d'économie allemands en ce qu'il remettrait en cause la clause de « no bail out » du traité de Lisbonne » ainsi que des droits fondamentaux garantis par la loi fondamentale allemande. La Cour avait annoncé qu'elle ne prononcerait pas sur les fondements économiques d'un tel recours et qu'elle se bornerait à en évaluer la compatibilité avec la loi fondamentale allemande.

Le 7 septembre 2011, la Cour allemande a confirmé cette approche : les décisions en vue d'assister la Grèce sont conformes à la loi fondamentale allemande mais à l'avenir la commission budgétaire du Bundestag sera requis en préalable à l'octroi de la décision du représentant du gouvernement allemand ⁽⁶⁾. En même temps, cette décision est perçue comme une limitation à la création d'eurobonds. Selon la Cour constitutionnelle allemande, une telle possibilité exigerait une limitation des pouvoirs du Parlement allemand telle qu'elle nécessiterait une révision de la Loi fondamentale. A la suite de l'arrêt de la Cour allemande sur le traité de Lisbonne, cela pourrait impliquer l'organisation d'un référendum ⁽⁷⁾. Selon le Président de la Cour constitutionnelle allemande, Andreas Vosskuhle, « *il y a peu de marge de manœuvre pour abandonner à l'Union des pouvoirs essentiels* » ⁽⁸⁾. Aller au-delà de ces limites nécessiterait que l'Allemagne se dote d'une nouvelle constitution et l'organisation d'un référendum.

Cette solution est compatible avec la position du Royaume-Uni et permet par la suite au Premier ministre, David Cameron, de justifier devant le Parlement une révision qui mettra un terme à la participation du Royaume-Uni au mécanisme actuel à partir de 2013 ⁽⁹⁾. Ne s'appliquant pas aux pays hors zone euro, cette révision ne nécessite donc pas l'organisation d'un referendum car elle ne tombe pas sous la section 4 de *l'European Union Act*, l'acte prévoyant les modalités d'organisation d'un référendum en cas d'extension des pouvoirs de l'Union européenne ⁽¹⁰⁾.

6. Constitutional complaints lodged against aid measures for Greece and against the euro rescue package unsuccessful – No violation of the Bundestag's budget autonomy, 7 September 2011 <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg11-055en.html>

7. « German judge says plans for Europe may need plebiscite », Irish Times, 19 September 2011 <http://www.irishtimes.com/newspaper/world/2011/0919/1224304355632.html>

8. « There is little leeway left for giving up core powers to the EU. If one wants to go beyond this limit – which might be politically legitimate and desirable – then Germany must give itself a new constitution. A referendum would be necessary. This cannot be done without the people », The Telegraph, 26 September 2011 <http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/8790785/German-turmoil-over-EU-bail-outs-as-top-judge-calls-for-referendum.html>

9. Evidence from the Prime Minister. Oral Evidence, David Cameron, Tuesday 6 September 2011, Ev 45 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmliaisn/608/608iii.pdf>

10. European Union Act 2011 http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/12/pdfs/ukpga_20110012_en.pdf

Le Conseil européen de mars 2011 appelle à la ratification rapide de la révision du traité, d'ici la fin de l'année 2012, en vue son entrée en vigueur le 1er janvier 2013. Dans le même temps, les ministres des finances de la zone euro définissent le futur mécanisme de stabilité européen. En juin 2011, les conclusions du Conseil européen faisaient état d'un accord trouvé sur « *le traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES) et sur la modification du Fonds européen de stabilité financière (FESF)* » (Conseil européen, 2011b). Selon ces conclusions, « *les États membres devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la ratification du traité instituant le MES d'ici la fin de 2012 et l'entrée en vigueur rapide du FESF modifié* ».

1.3 Le Traité établissant le Mécanisme européen de stabilité (MES)

Au cours de l'été 2011, les ministres des finances de la zone euro signent le traité établissant le Mécanisme européen de stabilité (traité MES). Le traité établissant le MSE est un traité de droit international créant une organisation financière internationale dotée sur le papier d'un capital de 700 milliards d'euros, et dont le siège sera établi à Luxembourg. Signé entre les États de la zone euro, ce traité à 17 est ouvert à l'adhésion des autres États dès leur intégration à la zone euro. Le traité inscrit dans le droit international le principe des modalités de soutien des États membres de la zone euro risquant de connaître de graves problèmes de financement, si cela est indispensable pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble. À la différence de la révision limitée du traité de Lisbonne qui nécessite l'ensemble des ratifications nationales, ce traité déroge à l'obligation de l'unanimité des ratifications nationales. Selon la version du 11 juillet qui sera modifiée par la suite (Cf. section 4), il devrait entrer en vigueur dès que les instruments de « ratification, d'approbation ou d'acceptation » auront été déposés par les signataires représentant 95% du capital souscrit. Par la suite, les Parlements nationaux ne sont plus impliqués d'aucune manière dans les procédures du MES.

De manière significative, le traité fait de nombreux renvois aux traités européens. En particulier, le traité reconnaît à la Cour de justice la compétence de trancher les disputes qui surgiraient dans sa mise en œuvre ⁽¹¹⁾. Sur le fonds, la voie choisie est donc celle de pérenniser le *modus operandi* de la gestion de la crise de la dette souveraine. Il s'agit de la méthode des *memorandum of understanding* détaillant les conditions de politique économique, attachées à l'assistance financière et contenues dans un programme d'ajustement macro-économique. Le traité prévoit à titre exceptionnel que le Conseil des gouverneurs puisse organiser l'achat d'obligations sur le marché primaire d'un membre du MES.

11. « Disputes concerning the interpretation and application of this Treaty arising between the Contracting Parties or between the Contracting Parties and the ESM should be submitted to the jurisdiction of the Court of Justice of the European Union, in accordance with Article 273 of the Treaty on the Functioning of the European Union (« TFEU ») », traité établissant le MES, considérant 12.

L'objectif de ce traité est de « rassurer les marchés ». Telle est l'argumentation utilisée en Espagne pour en justifier la signature, qui « supposera l'envoi d'un signal positif de renforcement aux marchés financiers internationaux de manière à récupérer leur confiance sur la stabilité financière de la zone euro » – un aspect jugé nécessaire pour « pour remettre tous les États membres sur la voie de la croissance durable et créatrice d'emplois » ⁽¹²⁾.

1.4 Vers un second plan pour la Grèce : la pression des institutions européennes en faveur de décision « d'unité nationale »

Début juin 2011, la presse fait état d'un rapport alarmiste de la Troïka ⁽¹³⁾. La Grèce ne pourra retourner sur les marchés financiers en 2012, elle a besoin d'un second plan d'aide. Selon ces informations, une agence de privatisation comprenant des membres de la Commission européenne et des pays de la zone euro devrait être mise en place. Le gouvernement grec peine à faire adopter des plans d'austérité de plus en plus exigeants et annonce des mesures de privatisation. Le 20 juin 2011, les ministres des affaires économiques et financières de la zone euro appellent tous les partis politiques à soutenir ces mesures, « l'unité nationale » étant le prérequis du succès ⁽¹⁴⁾. La zone euro avait fixé la date du 30 juin 2011 pour l'adoption de nouvelles mesures. Les 29 et 30 juin, le Parlement grec adopte un plan d'austérité supplémentaire portant sur des économies de 28, 4 milliards d'euros et des privatisations de 50 milliards.

En juillet 2011, les principes d'un second plan d'assistance à la Grèce sont actés par les chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro et des institutions européennes (Chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro, 2011b). Il faut également préciser que la présidente du FMI, Christine Lagarde, mais aussi les représentants des grandes banques privées avaient participé à ce sommet. Après l'activation du premier plan de mai 2010, le financement du nouveau plan d'aide est estimé à 109 milliards d'euros. Il prévoit l'allongement des délais de remboursement (de 7,5 à un minimum de 15 ans et un maximum de 30 ans avec un délai de grâce de 10 ans), la diminution des taux d'intérêts, l'implication sur une base volontaire et exceptionnelle du secteur privé (pour un montant alors estimé à 106 milliards d'euros). Pour le second plan, les États membres de la

12. « De esta forma, la firma de este Tratado supondrá el envío de una señal positiva de refuerzo a los mercados financieros internacionales de cara a recuperar su confianza en la estabilidad financiera de la zona del euro, aspecto éste necesario para devolver a todos sus Estados miembros a la senda del crecimiento sostenible y creador de empleo ». Autorizada La Firma Del Tratado Constitutivo Del Mecanismo Europeo De Estabilidad
<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/2011/refc20110624.htm#Estabilidad>

13. « Exclusive: Troika says Greek aid hinges on new financing plan », Reuters, 8 June 2011
<http://www.reuters.com/article/2011/06/08/us-eurozone-troika-report-idUSTRE7574JM20110608>

14. Ministers call on all political parties in Greece to support the programme's main objectives and key policy measures to ensure a rigorous and expeditious implementation. Given the length, magnitude and nature of required reforms in Greece, national unity is a prerequisite for success. Statement by the Eurogroup 20 June 2011
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/122908.pdf

zone euro entendent utiliser le FESF. L'accord du 21 juillet porte donc sur l'élargissement du FESF de manière à lui permettre de prêter à un État pour financer la recapitalisation des banques, y compris dans les pays ne bénéficiant pas de programme, et de racheter sur le marché secondaire des titres de dette souveraine de pays en difficulté sur la base d'une analyse de la BCE.

Sur le papier, ces décisions ne contribuent cependant pas à restaurer la « confiance » des marchés à tel point que le 1er août 2011, le Président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, publie une tribune exprimant sa surprise face à la dégradation de la cote de la dette souveraine de plusieurs pays européens ⁽¹⁵⁾. La communication porte également sur le caractère « exceptionnel » de l'implication du secteur privé uniquement dans le cas de la Grèce.

1.5 Le renforcement du FESF : le recours aux techniques financières internationales

Le 28 septembre 2011, le Président de la Commission européenne prononce son second discours sur l'état de l'Union ⁽¹⁶⁾. Perçu comme un plaidoyer contre la méthode intergouvernementale, le Président de la Commission européenne a pourtant plaidé pour un FESF plus fort et la mise en place rapide du Mécanisme européen de stabilité : « *Une fois le FESF ratifié, nous devons faire l'usage le plus efficace de son enveloppe financière ; la Commission travaille à des options à cette fin* » a-t-il précisé avant d'ajouter « *En outre, nous devons faire tout notre possible pour accélérer l'entrée en vigueur du MES* ». Après avoir démenti les propos alarmistes du FMI sur la nécessité de recapitaliser les banques, la Commission européenne plaide mi octobre 2011 pour la dite recapitalisation et appelle à l'application rapide et anticipée du traité instituant le MES (mi-2012) (Commission européenne, 2011a).

Un Sommet de la zone euro a été organisé le 26 octobre 2011 après que le parlement allemand se fut prononcé sur les grandes lignes du nouveau plan grec. Selon les termes de l'accord, le gouvernement allemand défend l'action du Fonds européen de stabilité financière (FESF) comme assureur de la dette nouvellement émise par les États en difficulté, ce qui préserve l'indépendance de la Banque centrale européenne (BCE), un principe sacro-saint selon la conception allemande. La France défend quant à elle l'octroi d'une licence bancaire au FESF, ce qui lui permettrait de se financer auprès de la BCE.

Le Sommet de la zone euro a adopté le principe d'un montage sensé démultiplié la puissance de feu du FESF. Sa capacité d'intervention passerait à 1.000 milliards d'euros, contre 440 milliards, un montant que l'Allemagne refusait de voir augmenté. Pour parvenir aux mille milliards d'euros, un

15. « L'été du mécontentement ? » Article d'opinion de M. Herman Van Rompuy, Président du Conseil européen, 1er août 2011
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/11/268&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

16. Speech 11-607, 28 septembre 2011.

Le système d'assurance-crédit serait fourni aux investisseurs et un fonds spécial serait adossé au Fonds monétaire international pour accueillir les contributions de pays émergents, en ce compris la Chine. Pour cela, le recours à un *special purpose vehicle* est envisagé, ce qui revient à recourir à des techniques financières dénoncées lors de l'éclatement de la crise des subprimes en 2008.

Cependant, le renforcement du FESF selon les termes de l'accord d'octobre 2011 est difficile et laborieux et ne suffit pas à « rassurer les marchés ». Face aux difficultés que rencontrent les États membres de la zone euro à se financer sur le marché de la dette, la seule solution pour de nombreux économistes serait que la BCE assume pleinement son rôle de prêteur de dernier ressort en achetant de manière illimitée de la dette souveraine au nom de la stabilité financière. Jens Weidmann, le nouveau directeur de la Bundesbank, est farouchement opposé à ce rôle de la BCE. Une position que partage le gouvernement allemand qui refuse de renoncer à son orthodoxie et de se rallier aux multiples voix demandant une telle intervention de la BCE.

2. Le développement parallèle du « gouvernement économique »

Mi-août 2011, la chancelière allemande, Angela Merkel, et le président français, Nicolas Sarkozy, avaient adressé une lettre au président du Conseil européen lui proposant d'assumer le rôle de président de l'Eurogroupe au niveau des chefs d'État et de gouvernement ainsi que d'en officialiser les rencontres deux fois par an (Lettre franco-allemande, 2011a). Ces mesures proposées sur la base des « traités existants » et donc à « traités constants » étaient présentées comme une manière de renforcer le « gouvernement économique » de la zone euro. Ce principe a été acquis et confirmé par les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro les 26 octobre et 9 décembre 2011.

Le second volet des propositions franco-allemandes s'inscrit dans la concrétisation des engagements souscrits dans le cadre du pacte pour l'Euro plus. La plus médiatisée de ces propositions fut celle de demander, « avant l'été 2012 », l'inscription d'une « règle d'or » obligeant les gouvernements à inscrire l'équilibre budgétaire dans les constitutions nationales (comme l'a fait l'Allemagne en 2009) ou dans les législations nationales équivalentes.

2.1 Le rôle de la BCE : de l'indépendance à l'ingérence ?

Malgré l'adoption du plan du 21 juillet censé « sauver » la zone euro, l'Italie et l'Espagne ont fait l'objet d'attaques spéculatives au cours de l'été 2011. La BCE intervient sur les marchés de la dette

secondaire de ces deux pays, l'article 123 du traité sur le fonctionnement de l'UE n'interdisant pas ces interventions. La BCE y a d'ailleurs eu recours depuis l'adoption de son programme sur les marchés de titres (Securities Market Programme, SMP). Contestées en Allemagne, ces interventions avaient conduit à la démission d'Alex Weber, président de la Bundesbank, suivie de celle de Jurgen Stark, chef économiste et membre du directoire de la BCE, tous deux partisans d'une stricte orthodoxie monétaire.

En Italie, une lettre secrète du président de la BCE, Jean-Claude Trichet, cosignée par Mario Draghi, son successeur à partir du 1er novembre 2011, dictait un programme de baisse des salaires des fonctionnaires, de privatisations à marche rapide des sociétés municipales (transports publics, voirie, fourniture d'électricité), de modification du droit du travail (flexibilisation des procédures de licenciement, préférence pour les accords négociés au niveau de l'entreprise par rapport aux conventions sectorielles négociées à l'échelon national). La lettre, rendue publique par la presse italienne, proposait également la modification de la Constitution nationale en vue de durcir la législation fiscale ⁽¹⁷⁾ et avait été perçue comme un véritable diktat conditionnant l'intervention de la BCE sur le marché secondaire de la dette. La transformation du rôle de la BCE dans la fixation de conditions visant au respect de l'orthodoxie budgétaire revient à un pouvoir d'ingérence politique dans l'organisation de la vie nationale. En agissant tardivement, elle a laissé monter la pression des marchés et s'envoler consécutivement les taux de refinancement. Cela a conduit à la nomination d'un gouvernement technique bénéficiant d'un soutien transpartisan, dirigé par Mario Monti, notamment ancien Commissaire européen à la politique de concurrence, une personnalité éco-compatible avec l'Allemagne s'agissant de l'indépendance de la BCE mais divergeant sur la question des euro-obligations.

Au cours de l'été 2011, la Constitution espagnole fut révisée en quelques semaines à la suite d'un compromis passé entre majorité et opposition alors que tant le « mouvement des indignés » que les syndicats demandaient l'organisation d'un référendum. Selon les deux principaux syndicats espagnols, UGT et CCOO, l'introduction d'un élément politique au caractère idéologique dans la Constitution est une rupture du « consensus constitutionnel » qu'ils considèrent comme l'un des « facteurs ayant consacré la plus grande valeur et la durabilité de la Constitution espagnole » ⁽¹⁸⁾. En France, la révision de la Constitution exige la convocation d'un Congrès devant réunir une majorité des 3/5èmes de chacune des deux chambres du Parlement français, l'Assemblée nationale et le Sénat. Après la victoire de la gauche française aux élections sénatoriales du 25

17. Traduite en français dans l'article « L'incroyable diktat de Trichet à Berlusconi », Challenges, 30 septembre 2011

<http://www.challenges.fr/economie/20110929.CHA4869/l-incroyable-diktat-de-trichet-a-berlusconi.html>

18. Carta a los portavoces de los Grupos Parlamentarios del Congreso de los Diputados y a los portavoces de los Grupos Parlamentarios del Senado firmada por el Secretario General CCOO, Ignacio Fernández Toxo, y el Secretario General UGT, Cándido Méndez Rodríguez 20 Agosto 2011

http://www.feccoocyl.net/files/informa/feccoocyl_110831_carta_modelo_portavoces_%20congreso_senado.pdf

septembre 2011, la décision de revoir la Constitution doit attendre que soit franchie l'échéance de l'élection présidentielle.

2.2 L'adoption du Six Pack

Un des éléments centraux du processus en cours est l'adoption du paquet sur la gouvernance économique, le *Six Pack*, adopté par le Parlement européen le 28 septembre 2011 et le Conseil le 8 novembre 2011 (cf. encadré 2 pour le contenu des propositions). Ainsi que l'on pouvait s'y attendre, l'adoption de ce paquet par le Parlement européen, qui renforce le bras armé du pacte de stabilité et de croissance pour les États dont la monnaie est l'euro, n'a pas réuni un large consensus.

Adoptée dans le cadre de la procédure législative ordinaire, le vote sur la résolution basée sur le rapport d'Elisa Ferreira (S&D, Portugal) portant sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques est le plus consensuel. Le texte a été adopté par 554 voix pour, 90 contre et aucune abstention. La résolution basée sur le rapport d'Haglund Carl (ALDE, Finlande) sur les mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro a été adoptée par 395 voix (parmi lesquelles 113 voix de députés hors zone euro) contre 63 et 206 abstentions. Ces abstentions proviennent de presque l'ensemble des députés votant du groupe S&D et de quelques députés membres du groupe des Verts/Ale, qui avaient soutenu la résolution basée sur le rapport Ferreira. La résolution basée sur le rapport de Vicky Ford (ECR, Royaume-Uni) sur la proposition de directive du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres est adoptée par 442 voix contre 185 et 40 abstentions. Une majorité des députés issus du groupe S&D s'oppose à ce texte (121 députés).

La résolution sur le rapport de Diogo Feio (PPE, Portugal) sur la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs au sujet de laquelle le Parlement était consulté a été approuvée par une majorité de 363 eurodéputés contre 268 et 37 abstentions tandis que la résolution basée sur le rapport de Sylvie Goulard (ADLE, France) sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro a été approuvée par 352 voix contre 237 et 67 abstentions. Une écrasante majorité des députés du groupe des Verts/ALE se sont opposés à ces textes. Il en va de même de la majorité de députés issus du groupe S&D. Cependant, des comportements nationaux confirment l'impossible politisation via la parlementarisation de la révision des règles de la discipline budgétaire. Par exemple, les députés néerlandais, finlandais et estonien du groupe S&D et du groupe des Verts/ALE se sont prononcés en faveur de ces deux textes en suivant la ligne de leur gouvernement respectif et non pas celle de leur groupe politique. L'on remarquera que dans le cas de la Finlande, le gouvernement de coalition comprend notamment des conservateurs et des socio-démocrates. Les votes au PE s'expliquent par le fait que le Ministres des finances finlandais est étiqueté social démocrate. Dans le gouvernement de coalition autrichien, le Ministre des

fiances est un conservateur (OVP). Au Pays-Bas, les travaillistes font partie de l'opposition gouvernementale mais les députés du groupe S&D ont voté en faveur de ces textes.

Encadré 2. Contenu du Six Pack

Le Conseil a adopté le 8 novembre un ensemble de six propositions législatives visant à renforcer la gouvernance économique au sein de l'UE – et plus particulièrement dans la zone euro – dans le cadre de la réaction de l'UE face aux turbulences qui touchent actuellement les marchés des dettes souveraines.

Elles comprennent :

- un règlement modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 relatif à la surveillance des politiques budgétaires et économiques des États membres;
- un règlement modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 relatif à la procédure concernant les déficits excessifs;
- un règlement sur la mise en œuvre de la surveillance budgétaire dans la zone euro;
- un règlement sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques;
- un règlement établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro;
- une directive concernant les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

Plus précisément selon le Conseil, ces mesures visent :

- à renforcer la discipline budgétaire dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance de l'UE, afin de d'assurer une diminution satisfaisante du niveau d'endettement public dans les États membres et une réduction des déficits élevés, chaque pays devant ensuite atteindre des objectifs budgétaires ambitieux à moyen terme (quatre propositions). Cela passe par un renforcement de la surveillance des politiques budgétaires, l'introduction de dispositions relatives aux cadres budgétaires nationaux et une application plus cohérente et à un stade plus précoce de mesures d'exécution à l'égard des États membres de la zone euro qui ne se conforment pas aux règles;
- à élargir la surveillance des politiques économiques des États membres, afin de remédier de manière appropriée aux déséquilibres macroéconomiques (deux propositions). Un mécanisme d'alerte est introduit pour détecter rapidement les déséquilibres, qui seront évalués à l'aide d'un « tableau de bord » comprenant des indicateurs économiques. Une « procédure concernant les déséquilibres excessifs » est également mise en place, laquelle prévoit des mesures d'exécution à l'égard des États membres qui ne se conforment pas aux règles.

Cf. JO L 306 du 23.11.2011 <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2011:306:SOM:FR:HTML>

Alors qu'il représente un « changement fondamental », le *Six Pack* est déjà jugé insuffisant ⁽¹⁹⁾. L'avis des banquiers centraux est révélateur des manquements. Selon le gouverneur allemand de la BCE, Jürgen Stark (qui a démissionné entre-temps), la BCE regrette que le renforcement du mécanisme devant conduire à davantage d'automatisme des sanctions au travers de l'application de la majorité qualifiée inversée soit seulement partiellement atteint ⁽²⁰⁾. Selon le gouverneur espagnol de la BCE, José Manuel González-Páramo, l'approfondissement de la discipline et de la

19. cf. JO L 306 du 23 novembre 2011

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2011:306:SOM:FR:HTML>

20. Introductory statement by Jürgen Stark, Member of the Executive Board of the ECB, Hearing at the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament, Brussels, 17 October 2011.

surveillance budgétaire nécessite un transfert de souveraineté au niveau européen, un niveau qu'il faudrait doter de davantage de pouvoir de contrainte sur les politiques budgétaires nationales ⁽²¹⁾.

2.3 Le renforcement de la Commission

Si certains envisagent à l'avenir un hypothétique ministre des finances européennes en vue d'imposer le respect de la discipline budgétaire, d'autres privilégient la Commission européenne. En septembre 2011, le premier ministre et le ministre des finances néerlandais avaient proposé la création d'un Commissaire chargé de la discipline budgétaire pouvant s'opposer à des projets budgétaires nationaux non conformes aux règles européennes et évoqué comme ultime sanction l'exclusion d'un État membre de la zone euro. La Commission avait alors rappelé que « *Ni la sortie ni l'expulsion de la zone euro ne sont possibles dans le cadre du traité de Lisbonne, selon lequel l'entrée dans l'euro est irrévocable* » ⁽²²⁾. Il était alors reconnu que la création du poste de commissaire chargé de la discipline budgétaire était possible sur la base des traités actuels. Ainsi, le 27 octobre 2011, le président de la Commission européenne a promu vice-président le commissaire en charge des affaires économiques et financières, Olli Rehn ⁽²³⁾. Ces décisions sont justifiées celles des 23 et 26 octobre qui renforcent « *le rôle central de la Commission en matière de surveillance et de gouvernance économiques dans l'ensemble de la zone euro et de l'Union européenne* ».

Face à la crise, les institutions européennes tentent de rassurer les marchés tant sur le plan de la gouvernance que du renforcement des instruments nouvellement forgés en vue de gérer l'assistance financière aux pays en difficultés. Un Conseil européen initialement prévu le 17 octobre 2011 a finalement été organisé le 23 octobre 2011 (Conseil européen, 2011c). Ce Conseil européen du 23 octobre a fait siennes les idées de la France et de l'Allemagne de confier au Président du Conseil européen la présidence des réunions des chefs d'État et de gouvernement de la zone euro et de réfléchir à une possible révision limitée du traité (Sommet de la zone euro, 2011a). Organisé le 26 octobre, le Sommet de la zone euro a renforcé le rôle du Conseil et de la Commission pour les États membres soumis procédure pour déficits excessifs et adopté dix mesures pour renforcer la structure de gouvernance de la zone euro à traités constants (Cf. encadré 3).

Encadré 3. Dix mesures pour renforcer la gouvernance de la zone euro

21. The ECB and the sovereign debt crisis Speech by José Manuel González-Páramo, Member of the Executive Board of the ECB, at the XXIV Moneda y Crédito Symposium, Madrid, 4 November 2011.

22. Euractiv, 9. septembre 2011

<http://www.euractiv.fr/expulsion-Etats-indisciplines-zone-euro-option-article>

23. IP/11/1284, 27 octobre 2011

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1284&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

L'annexe de la déclaration du sommet de la zone euro prévoit (Sommet de la zone euro, 2011a):

- 1) La réunion mensuelle du président du sommet de la zone euro, du président de la Commission et du président de l'Eurogroupe.
- 2) La désignation du président du sommet de la zone euro par les chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro lors de l'élection du président du Conseil européen et pour un mandat de durée identique. Dans l'attente de cette élection, les sommets de la zone euro seront présidés par l'actuel président du Conseil européen.
- 3) L'information par le président du sommet de la zone euro aux États membres hors zone euro et au Parlement européen de la préparation des sommets et de leurs résultats.
- 4) Le renforcement par l'Eurogroupe de la surveillance des politiques économiques et budgétaires des États membres dans la mesure où la zone euro est concernée. L'Eurogroupe préparera également les réunions du sommet de la zone euro et en assurera le suivi.
- 5) La décision sur la question de savoir si le président de l'Eurogroupe devrait être élu par les membres de l'Eurogroupe en leur sein ou être un président à temps plein basé à Bruxelles sera prise à l'expiration du mandat de l'actuel président de l'Eurogroupe (juin 2012).
- 6) Le président de la BCE, les présidents des agences de surveillance et le directeur général du FESF/MES pourront être invités sur une base *ad hoc* à participer aux réunions du président du sommet de la zone euro, du président de la Commission et du président de l'Eurogroupe.
- 7) La confirmation du groupe de travail sur l'Eurogroupe en vue d'assurer les travaux préparatoires en faisant appel aux compétences techniques de la Commission, s'appuyant sur un sous-groupe à caractère plus permanent, composé de suppléants/fonctionnaires représentant les ministres des finances, qui se réunirait plus souvent et travaillerait sous l'autorité du président du groupe de travail Eurogroupe.
- 8) Doté d'un président permanent élu en principe en même temps que le président du Comité économique et financier (CEF), ce groupe de travail préparera les réunions de l'Eurogroupe.
- 9) Le renforcement des structures administratives existantes au sein du Conseil (secrétariat général du Conseil et secrétariat du CEF) afin de fournir un soutien adéquat au président du sommet de la zone euro. Enfin, des règles et mécanismes clairs seront établis afin d'améliorer la communication et de garantir une plus grande cohérence dans les messages.
- 10) L'attribution de la responsabilité de communiquer les décisions de l'Eurogroupe au président du sommet de la zone euro, conjointement avec le président de la Commission européenne et le président de l'Eurogroupe, conjointement avec le commissaire chargé des affaires économiques et monétaires.

La déclaration du Sommet de la zone euro du 26 octobre 2011 contient l'engagement des États membres participant à la monnaie unique à suivre « strictement les recommandations de la Commission et du commissaire compétent en ce qui concerne la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance » (point 26e). Elle définit les modalités de « suivi plus étroit » en vue de « faire respecter les règles » impliquant de nouvelles responsabilités pour la Commission européenne et le Conseil. (Sommet de la zone euro, 2011, point 27a). Pour les États membres de la zone euro, objet d'une procédure pour déficit excessif, cela implique la possibilité que le Conseil et la Commission examinent les budgets nationaux et rendent un avis sur ces projets « avant leur adoption par le parlement national concerné ». La Commission « assurera le suivi de l'exécution du budget et, si nécessaire, proposera des modifications en cours d'exercice » et, en cas de dérapage d'un programme d'ajustement, « une coordination et un suivi plus étroits de la mise en œuvre du programme seront assurés ». Elle confirme également la volonté d'aller plus loin s'agissant de la

surveillance plus étroite des États membres de la zone euro, objet d'une procédure pour déficit excessif sur la base de l'article 136 (point 28). Les propositions de la Commission du 23 novembre 2011 traduisent juridiquement ces « décisions » du Sommet de la zone européen dans des règlements (Cf. encadré 4).

Encadré 4. Les propositions de la Commission européenne en vue d'un nouveau renforcement de la gouvernance économique

Dans le cadre des documents publiés le 23 novembre 2011 en vue de préparer le second Semestre européen, la Commission européenne reconnaît le « besoin » d'aller au-delà du *Six Pack* ⁽²⁴⁾. Elle propose deux nouveaux règlements basés sur l'article 136 en combinaison avec l'article 121 par 6. Ceux-ci doivent être adoptés selon la procédure législative ordinaire et donc la « méthode communautaire » (implication du Parlement européen et du Conseil dans l'adoption de ces textes). Le premier porte sur le renforcement de la surveillance des politiques budgétaires dans les États membres de la zone euro en proposant l'établissement d'un calendrier budgétaire commun et le droit pour la Commission d'émettre un avis sur les projets de budget avant leur adoption par le parlement national (Commission européenne, 2011b). L'article 4 de cette proposition prévoit de doter les règles budgétaires d'un « caractère contraignant, de préférence constitutionnel ». La Commission généralise ainsi le principe obligatoire d'une « règle d'or » d'équilibre budgétaire. Le second porte sur le renforcement de la surveillance économique et budgétaire des pays de la zone euro confrontés à une instabilité financière grave ou menacés de l'être (Commission européenne, 2011c). Ce règlement prévoit le principe de la suspension des versements des fonds structurels européens aux États mis sous surveillance ou déjà sous assistance et qui ne se conformeraient pas à leur programme d'ajustement respectif.

3. Les dernières étapes vers la réforme des traités ?

3.1 La vision des acteurs économiques

Depuis l'appel du président de la BCE à revoir les traités européens et de créer un « Ministre des finances », les acteurs économiques lui ont emboîté le pas. John Minsky, alors directeur intérimaire du FMI, avait considéré en juin 2011 que la zone euro devait renforcer sa gouvernance économique car pour être « efficaces les règles doivent être plus intrusives ». Il s'agissait là du renforcement du pacte de stabilité. Mais cela nécessite également une « claire vision pour le futur » et l'accomplissement « de quelques pas cruciaux additionnels ». S'inscrivant dans les pas du Président de la BCE, Didier Reynders, alors ministre belge des finances, avait lui aussi plaidé pour davantage d'intégration budgétaire et la création d'un Ministre des Finances de la zone euro ⁽²⁵⁾.

Le Ministre des finances Wolfgang Schäuble avait lancé l'idée d'une révision des traités reposant sur un « mandat démocratique » ⁽²⁶⁾. Indépendamment de l'axe franco-allemand, les ministres des

24. Memo 11/822, 23 November 2011.

25. « L'Europe ne pourra éviter le débat sur son intégration budgétaire », Le Monde 9 août 2011.

26. Financial Times, 6 September 2011.

finances allemand (conservateur), néerlandais (conservateur) et finlandais (social-démocrate) considèrent que « *[p]our parvenir à une véritable Union de stabilité comportant des règles budgétaires communes, l'application automatique de ces règles et leur applicabilité juridique revêtent la plus haute importance* » et se prononcent en faveur de l'ancrage de ces règles dans des modifications des traités ⁽²⁷⁾. Contre les euro-obligations à court terme, le Ministre des finances luxembourgeois défend l'idée d'une « Union de la stabilité » ainsi que la nécessité de respecter les règles tout en jugeant nécessaires à moyen et à long terme de possibles interventions de la Commission et le recours à la Cour de Justice ⁽²⁸⁾.

Un appel à plus d'intégration européenne est lancé par les confédérations patronales française allemande et italienne ⁽²⁹⁾. Le Medef qui appellera par la suite à la création d'urgence des États-Unis d'Europe ⁽³⁰⁾, le BDI et la Cofindustria défendent une recapitalisation adéquate des banques ainsi que « *la transformation du mécanisme européen de stabilité en un fonds indépendant qui puisse opérer à partir de règles claires et transparentes* ». En attendant, les trois organisations patronales appellent à la mise en œuvre du FESF renforcé.

3.2 Divergences franco-allemandes

Pour le gouvernement allemand, la réforme des traités serait « de nature à rassurer les marchés » ⁽³¹⁾. Les prochaines étapes passeraient par une révision limitée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) mais aussi par la transformation du Mécanisme européen de stabilité en un véritable « Fonds monétaire européen » ⁽³²⁾. Ces propositions supposeraient donc la révision d'articles du TFUE ainsi que la renégociation du traité MES. S'agissant du traité MES, le traité du 11 juillet 2011 est jugé insuffisant. Il est proposé de lui octroyer des droits d'intervention dans les budgets des États membres de la zone euro soumis à un programme. Il devrait être capable en cas d'impossible retour à la « soutenabilité de la dette » de mettre en place des procédures de défaut, associant le secteur privé.

27. Déclaration commune des ministres des finances allemand, finlandais et néerlandais, 25/11/2011 http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_114740/FR/Themes/Europe/20111125-Declaration-allemand-finlandais-neerlandais.html?nnn=true

28. « Les eurobonds ne représentent pas une solution immédiate au problème », estime Luc Frieden [le Ministre des finances luxembourgeois], 29 novembre 2011 <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2011/11/frieden-zdf/index.html>

29. Le Monde 8 octobre 2011.

30. « Créons d'urgence les États-Unis d'Europe. Déléguons davantage notre souveraineté », Tribune publiée dans le journal Le Monde, 1er décembre 2011.

31. « L'Allemagne nie être isolée dans les négociations sur la sortie de crise. Pour Berlin la réforme des traités européens est de nature à rassurer les marchés », Le Monde 25 novembre 2011.

32. Réforme des traités à l'allemande, la technocratie d'abord, la démocratie ensuite, Euractiv, 22 novembre 2011 <http://www.euractiv.fr/reforme-traites-allemande-technocratie-democratie-ensuite-article>
Les propositions allemandes <http://s3.documentcloud.org/documents/267781/brusselsembed.pdf>

S'agissant du TFUE, la révision de l'article 126, selon lequel les États membres doivent éviter les déficits excessifs, devrait doter la Cour de justice d'un rôle dans le contrôle de la discipline budgétaire et celle de l'article 121, qui porte sur la coordination des politiques économiques, permettre d'inscrire la procédure de la majorité qualifiée inversée qui, rappelons-le, n'est pas prévue dans les traités actuels. Il s'agirait donc de « constitutionnaliser » la procédure coulée dans le *Six Pack* conduisant à l'adoption de sanctions quasi automatiques. Le renforcement des pouvoirs de la Commission européenne qu'induit cette nouvelle procédure est considérable puisque le Conseil pour s'opposer à une recommandation de la Commission doit se prononcer à la majorité qualifiée. L'Allemagne n'exclut pas si nécessaire la conclusion d'un traité séparé. Dans la conception allemande, ces renforcements seraient ultérieurement suivis d'un renforcement de la dimension politique. Lors de son congrès de Leipzig en novembre 2011, le parti de la Chancelière allemande, la CDU, a notamment proposé l'élection directe du président de la Commission européenne. D'ici à cette hypothétique réforme, les dispositions institutionnelles des traités européens ne seront adaptées qu'à la suite de l'adhésion de la Croatie (Cf. Encadré 5).

A l'occasion du débat sur la gouvernance économique organisé le 16 novembre 2011, le président de l'eurogroupe avait pour sa part estimé que « *Nous allons nous dépêcher pour finaliser les amendements que nous devons apporter au traité, qui concernent le mécanisme européen de stabilité. Nous aurons à examiner la difficile question de l'implication du secteur privé, de la participation du secteur privé dans de futures opérations d'appui. C'est une question qui n'est que simple en apparence et qui est très difficile lorsque l'on examine de plus près* »⁽³³⁾.

33. Jean-Claude Juncker, Discours à l'occasion d'un débat prioritaire au sujet de la gouvernance économique en séance plénière au Parlement européen, Strasbourg, 16 novembre. 2011 http://www.gouvernement.lu/salle_presse/discours/premier_ministre/2011/11-novembre/16-strasbourg/

Encadré 5. L'adhésion de la Croatie et les révisions des traités

Le traité d'adhésion de la Croatie a été finalisé fin juin 2011 (Conseil de l'Union, 2011a). Il a été signé officiellement le 9 décembre. Il porte à 28 le nombre de Commissaires et contient les autres adaptations institutionnelles requises : il élève à 28 le nombre de juges ; il détermine le nouveau seuil pour la majorité qualifiée (260 votes) et détermine le nombre de représentants croates au sein du Comité économique et social (9) et du Comité des Régions (9) ainsi que l'élévation temporaire du nombre de députés européens (12). Un référendum sera organisé en Croatie début de l'année 2012 avant d'être ratifié par le Parlement croate.

Le traité doit être ratifié par l'ensemble des États membres de l'Union, la date d'adhésion étant prévue le 1er juillet 2013. Parallèlement à la ratification du traité d'adhésion de la Croatie, les 27 devraient ratifier les deux protocoles négociés en 2008 et 2009 par l'Irlande et la République tchèque (Conseil de l'Union européenne, 2011b et 2011c). La Pologne et de la République tchèque demandent une révision des traités basée sur l'article 48 par. 2. Il s'agit de la procédure déjà utilisée pour l'élévation du nombre de députés européens à la suite de l'application du traité de Lisbonne. En cas d'accord du Parlement européen de ne pas convoquer une convention, une conférence intergouvernementale est réunie. La révision doit ensuite être ratifiée par l'ensemble des États membres. Ces deux révisions nécessiteraient la conclusion d'un traité séparé permettant l'insertion des deux protocoles. Le premier concerne les préoccupations du peuple irlandais, négocié en préalable à l'organisation du second référendum sur le traité de Lisbonne. Selon son article 2 qui porte sur la fiscalité, « Aucune des dispositions du traité de Lisbonne ne modifie de quelque manière que ce soit, pour aucun État membre, l'étendue ou la mise en œuvre de la compétence de l'Union européenne dans le domaine fiscal ». Le second protocole traite de l'application de la Charte des droits fondamentaux en intégrant la République tchèque au protocole négocié par la Pologne et le Royaume-Uni.

Il ne manquait que la ratification belge pour la révision portant sur le nombre des députés européens. Elle est acquise depuis le 22 novembre 2011 ⁽³⁴⁾. La révision portant sur la modification de l'article 136 du TFUE introduisant le principe du mécanisme européen de stabilité. ⁽³⁵⁾.

Relevant du droit international mais en cours de révision, le traité MES n'est bien entendu ratifié par aucun État membre ⁽³⁶⁾.

En préalable au Conseil européen des 8 et 9 décembre, la France et l'Allemagne ont présenté leur projet de révision au Président du Conseil européen, Herman Van Rompuy (Lettre commune, 2011 b). La lettre représente un compromis : la France a dû renoncer aux euro-obligations et l'Allemagne à l'implication du secteur privé dans le traité FESF/MES. Le rapport intérimaire d'Herman Van Rompuy, rédigé en coopération avec le président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, et le président de l'Eurogroupe, Jean-Claude Juncker, reprend plusieurs des propositions franco-allemandes. S'agissant de la révision des traités, le rapport du Président du

34. Protocole modifiant le protocole sur les dispositions transitoires annexé au traité sur l'Union européenne, au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Déposé auprès du gouvernement de la République italienne), JO n° C 263, 29 septembre 2010 <http://consilium.europa.eu/policies/agreements/search-the-agreements-database.aspx?command=details&id=&lang=fr&aid=2010057&doclang=FR%22>

35. Décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro, JO n° L 91, 6 avril 2011 <http://consilium.europa.eu/policies/agreements/search-the-agreements-database?command=details&id=&lang=fr&aid=2011030&doclang=FR%22>

36. Traité instituant le mécanisme européen de stabilité (MES), 11 juillet 2011 <http://consilium.europa.eu/policies/agreements/search-the-agreements-database.aspx?command=details&id=&lang=fr&aid=2011040&doclang=FR%22>

Conseil européen suggère deux voies (Président du Conseil européen, 2011a, point 15). Ne nécessitant pas de ratification nationale, la première intègre la proposition franco-allemande de renforcer la discipline budgétaire par l'insertion d'une « règle d'or » dans les constitutions nationales ou une législation équivalente, en l'intégrant dans le protocole n° 12 sur la procédure pour déficit excessif. Le rapport précise que la modification de ce protocole ne nécessiterait pas de ratification nationale, ce qui pose un problème de légitimité évident. Comme le demandent la France et l'Allemagne, la Cour de justice aurait la compétence de contrôler la transposition de cette règle au niveau national.

L'autre procédure impliquerait la révision des traités et donc le recours à l'article 48 du TUE. Concernant les États membres de la zone euro, elle reprend l'idée d'inscrire – mais aussi d'étendre – le vote à la majorité qualifiée inversée à l'article 126 ainsi que la possibilité pour la Commission et le Conseil (Eurogroupe) de demander un changement à un projet de budget à l'État de la zone euro soumis à une procédure pour déficit excessif avant que le budget ne soit soumis au Parlement national si le budget n'est pas conforme au plan adopté. La Commission aurait pour les pays sous assistance financière des pouvoirs exceptionnels, tels que l'adoption ex ante de toute réforme économique majeure. Les modifications de la gouvernance économique seraient quant à elles intégrées dans le protocole n°14 sur l'Eurogroupe.

Enfin, le Parlement européen s'était déjà prononcé en faveur de la création d'un Trésor européen (Parlement européen, 2011b). Dans une résolution sur le Semestre européen, il demande la convocation d'une convention européenne pour la révision du traité (Parlement européen 2011c). « [A]u vu du rôle que le FESF et le MES sont censés jouer », la résolution souligne « la nécessité pour le Parlement européen de procéder à une audition avec leurs gestionnaires ».

3.3 Une Europe à deux vitesses, le recours aux coopérations renforcées

Outre la coopération au sein de l'espace Schengen, l'adoption de plusieurs décisions via le mécanisme des coopérations renforcées dans le domaine des divorces et des brevets, fait de l'Europe à plusieurs vitesses une réalité déjà existante⁽³⁷⁾. Membres de la zone euro, les Pays-Bas et la Finlande s'opposent également au développement d'une « Europe à deux vitesses ». Avec la Suède, ces deux pays demandent un « agenda ambitieux de croissance » aux présidents de la Commission européenne et du Conseil européen⁽³⁸⁾. Fruit de la mise en œuvre du traité de Lisbonne et du renforcement du pacte de stabilité et de croissance, l'Europe à deux vitesses est une réalité incontestable. Cependant, l'on constate une vive opposition au développement d'une Europe à deux vitesses du fait de la multiplication des procédures ne concernant que les États de

37. A cela, il faut ajouter les différentes modalités de participation à l'adoption de la législation dans le domaine de l'asile et de l'immigration.

38. Letter to the President of the Commission José Manuel Barroso and the President of the European Council Herman Van Rompuy, 6 October 2011, Cf. Europe document n° 2554, 6 octobre 2011.

la zone euro, ainsi que le permet l'article 136 du TFUE. C'est ainsi que le pacte pour la compétitivité a été transformé en pacte pour l'euro plus.

La zone euro est aussi elle-même fragmentée en raison des conditions d'emprunt différentes obtenues par les États membres de la zone euro sur les marchés financiers. Pour leurs partisans, les euro-obligations permettraient de s'affranchir du diktat des marchés. Le gouvernement allemand les rejette car elles risqueraient de lui faire perdre son triple A et impliqueraient un coût d'accès plus élevé sur les marchés. Par ailleurs, le gouvernement allemand a démenti les projets de création d'« obligations d'élite » entre les seuls États membres de la zone euro crédités d'un triple. Des économistes allemands, proches du gouvernement, avaient proposé la création d'un « Fonds de rédemption » d'une durée de 25 ans, reposant sur le principe que les États forts prêteraient leur réputation, à savoir leur basse prime de risque sur le marché des obligations, aux États membres confrontés à une crise de liquidités ⁽³⁹⁾. Basé sur le respect de la stricte discipline, ce fonds apparaît davantage comme une alternative au traité MES qu'à la création sans le dire d'euro-obligations. De la dénonciation des dettes illégales à l'utilisation des instruments existants, des solutions alternatives existent pourtant en vue de sauver les citoyens et non les banques. L'exemple islandais ou la proposition d'un ancien député travailliste britannique le prouvent sans atteindre cependant les instances européennes ⁽⁴⁰⁾.

3.4 Le contenu institutionnel de l'accord du 9 décembre 2011 : un traité international entre les 17 États membres de la zone euro ouvert à la participation des États hors zone euro

La veille du Conseil européen de décembre, l'annonce par l'agence de notation Standard and Poors de la mise sous surveillance des quinze pays de la zone euro dont les six pays notés triple A (Allemagne, Autriche, Finlande, France, Luxembourg et Pays-Bas), suivie de celle du FESF accentue le sentiment d'urgence et exprime l'attente des marchés d'une action de la BCE. Celle-ci a annoncé la diminution de son taux directeur de 1,25 à 1 % le 8 décembre 2011. C'était le minimum attendu par les marchés, demandeurs de rachats « illimités » de dettes souveraines sur les marchés secondaires.

David Cameron avait déjà fait part de ses demandes de clauses d'exemption sur les directives temps de travail et services financiers en cas de modifications fondamentales aux traités ⁽⁴¹⁾. Face au refus de ses conditions, le premier ministre britannique s'est opposé à la conclusion d'un accord

39. « A European redemption pact », November 2011, VOX EU <http://voxeu.org/index.php?q=node/7253>

40. « Comment résoudre la crise de la zone euro ? Sans rachats de dette, garanties nationales, assurance mutuelle ou transferts fiscaux ? » Stuart Holland, Institut Veblen pour les réformes économiques, Novembre 2011 <http://www.veblen-institute.org/>

41. Evidence of the Prime Minister, Oral evidence. House of Commons. Liaison Committee. Tuesday 6 September 2011 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmliaison/608/608iii.pdf>

à 27. L'option d'un accord séparé s'est donc imposée. Le Royaume-Uni qui n'est pas associé au traité MES, a ouvert la voie à un traité qui ne concerne au premier chef que les États membres de la zone euro. Ce traité devrait être prêt pour la signature en mars ou à une date antérieure, « L'objectif demeure d'intégrer ces dispositions dans les traités de l'Union le plus rapidement possible » (Sommet de la zone euro, 2011b). Les neuf pays hors zone euro ont souhaité prendre part au processus, la Hongrie et la Suède devant en préalable consulter leur parlement.

S'agissant du FESF/MES, retenons encore le principe d'une réévaluation du plafond du FESF/MES: « *Nous réévaluerons en mars 2012 le caractère adéquat du plafond global du FESF/MES fixé à 500 milliards d'euros (670 milliards de dollars américains)* ». L'accélération de l'application du traité MES est fixée à juillet 2012 (un an avant la date de la cessation d'activité de l'EFSF auquel le MES était censé succéder). Il sera appliqué dès que les procédures auront été remplies par 90 % du capital souscrit (au lieu de 95%). Le mécanisme décisionnel sera révisé: « *les règles de vote au sein du MES seront modifiées pour y intégrer une procédure d'urgence. La règle prévoyant une prise de décision d'un commun accord sera remplacée par une majorité qualifiée de 85 % au cas où la Commission et la BCE concluraient qu'une décision urgente liée à une aide financière est nécessaire si la viabilité financière et économique de la zone euro est menacée* ». S'agissant de la participation du secteur privé, le Président du Conseil européen, le reconnaît: « *Concernant la participation du secteur privé, nous avons considérablement modifié notre conception: nous allons désormais nous conformer strictement aux principes et pratiques du FMI. Pour dire les choses sans détours: l'approche que nous avons initialement adoptée à l'égard de la participation du secteur privé, qui a eu un effet très négatif sur les marchés de la dette, est dorénavant officiellement abandonnée.* » (Président du Conseil européen, 2011b).

Dans le traité MES révisé, les principes et pratiques bien établis du FMI « *seront respectés à la lettre* ». Dans leur déclaration, les chefs d'État et de gouvernement se félicitent du fait « *que la BCE soit disposée à intervenir comme agent de l'EFSF dans le cadre de ses opérations de marché* ». L'accord mentionne en outre également l'insertion de clauses d'action collective (CAC), une technique élaborée par un économiste du FMI qui consiste à financiariser les dettes et dont le FMI lui-même n'avait pas voulu. Parallèlement, les fonds du FMI devraient être accrus. Les États membres de la zone euro et d'autres États membres se sont fixés pour objectif de mettre à la disposition du Fonds monétaire international des ressources supplémentaires, « *pouvant aller jusqu'à 200 milliards d'euros* ». La déclaration précise que la mobilisation de ces ressources sera confirmée dans un délai de 10 jours. Ces ressources seront mobilisées sous la forme de prêts bilatéraux, et ce « *afin que le FMI dispose de ressources suffisantes pour faire face à la crise* ». Les chefs d'État et de gouvernement disent espérer que « *des contributions parallèles seront apportées par la communauté internationale* ».

La rédaction du nouveau traité se prépare. L'on sait déjà que le Royaume-Uni participe aux réunions en tant qu'observateur. Rédigé par les services de la Commission et du Conseil, un projet de traité est diffusé le 16 décembre en vue du lancement des travaux le 20 décembre. Le 15 décembre, la Conférence des présidents du Parlement européen a désigné les trois députés européens qui participeront. Il s'agit d'Elmar Brok (PPE, All), de Roberto Gualtieri (S&D, IT) et de Guy Verhofstadt (ADLE, BE). Daniel Cohn-Bendit (Verts/ALE, FR) est membre suppléant au sein de la délégation. Tous ces députés sont membres du groupe Spinelli, un groupe qui promeut l'idée des États-Unis d'Europe, c'est à dire une Europe fédérale basée sur le renforcement du rôle de la Commission européenne en tant qu'embryon du gouvernement de l'Union et qui dénonce la dérive d'une Europe intergouvernementale.

Le projet d'accord traduit les termes de la déclaration selon laquelle « *Les règles régissant la procédure pour déficit excessif (article 126 du TFUE) seraient renforcées dans les États membres de la zone euro. Dès que la Commission aura établi qu'un État membre enfreint la règle du plafond des 3 %, il y aura des conséquences automatiques, à moins que les États membres de la zone euro ne s'y opposent à la majorité qualifiée. Des mesures et des sanctions, proposées ou recommandées par la Commission, seront adoptées, à moins que les États membres de la zone euro ne s'y opposent à la majorité qualifiée* ». C'est bien entendu la question de la légalisation le principe de la majorité qualifiée inversée dont il est ici question. Le projet du 16 décembre 2011 inscrit dans le droit international le principe selon lequel les « *parties contractantes dont la monnaie est l'euro s'engagent à soutenir les propositions ou les recommandations avancées par la Commission européenne quand un État membre dont la monnaie est l'euro est reconnu par la Commission européenne comme transgressant le plafond des 3% dans le cadre de la procédure pour déficit excessif, sauf si une majorité qualifiée d'entre eux est d'une autre opinion* » (...) (article 7, notre traduction). L'on remarquera que le terme « propositions » est ajouté.

Le projet de traité coule dans un accord international les principes de la gouvernance du pacte de stabilité et de croissance, revu et en cours de révision, ainsi que la règle d'or budgétaire déjà préconisée par le pacte pour l'Euro plus. Selon le Commissaire en charge des questions économiques et financières, l'introduction et la mise en œuvre des sanctions automatiques peut justifier une révision du traité ⁽⁴²⁾. Il semble bel et bien que l'une des principales raisons d'être de ce texte serait de légaliser la règle de la majorité inversée. Il convient en outre de souligner qu'à l'instar du traité MES, le projet d'accord contient une procédure d'entrée en vigueur allégée (article 14). Celle-ci prévoit la ratification de neuf États selon leurs obligations constitutionnelles respectives. Il s'agit du nombre d'États requis en vue du déclenchement des coopérations

42. « If you want to introduce and implement automatic sanctions, to which there is a reference in the new fiscal compact, it may be that you may require a treaty change for that » in « Rehn insists Brussels bodies can oversee treaty », Financial Times, 12 Décembre 2010
<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/605ab278-24e5-11e1-8bf9-00144feabdc0.html#axzz1gQcBoSqi>

renforcées dont le développement est par ailleurs encouragé. Le traité ne s'appliquerait aux autres parties contractantes qu'après le dépôt de l'instrument de ratification.

Un nouveau traité serait nécessaire en vue de la ratification du traité MES par l'Allemagne. Un traité qui pourrait être appliqué de manière anticipative, ce qui confirmerait que la révision du traité de mars 2011 n'était pas nécessaire sauf à justifier la pérennisation du Fonds européen de stabilité financière (FESF/MES) en Allemagne et à permettre le retrait du Royaume-Uni du mécanisme européen. À l'instar de la Slovaquie où l'accroissement des missions et de la dotation du FESF avait divisé les partis de droite de la coalition gouvernementale, ce traité est contesté par le parti libéral allemand le FPD, partenaire du gouvernement d'Angela Merkel mais opposé à l'assistance européenne. Organisé au sein du FPD, un référendum interne contre le MES a échoué le 16 décembre 2011 ⁽⁴³⁾. L'adoption de ce traité par le Bundestag semble donc moins problématique pour le gouvernement, l'opposition sociale-démocrate étant quant à elle en faveur de ce mécanisme.

4. Perspectives

L'Union européenne a tout autant un problème de gouvernance qu'un problème de substance. La réponse à la crise engendre un processus d'hybridation entre le droit international et le droit européen. Elle crée de nouveaux instruments financiers nécessitant les ratifications nationales. Le retour momentané des Parlements nationaux dans l'Union européenne est la conséquence d'un créativisme institutionnel destiné à « sauver l'euro » plutôt qu'à définir un système de gouvernance économique européen multi-niveaux au sein de la « constitution composée » de l'Union et de ses États membres. Mais ni les gouvernements ni les Parlements nationaux n'ont le droit à l'erreur. Composées de partis de droite, certaines coalitions gouvernementales se déchirent sur la justification des plans d'assistance européens.

La définition de nouvelles institutions financières par le droit international nécessite également la révision du traité en vue de sa légitimation en Allemagne et de prouver son innocuité au Royaume-Uni. Ce processus renforce les fondements de la « constitution économique » introduite par le traité de Maastricht dont il exacerbe les tensions initiales tout en pérennisant la différenciation de la zone euro. Le Royaume-Uni s'en tient à défendre la promotion de la croissance basée sur la compétitivité et l'extension du marché unique au sein duquel le gouvernement défend les intérêts britanniques, raison pour laquelle il s'oppose à toute régulation du secteur financier.

43. « FDP Euroskeptic Rebellion Fails », Spiegel on line, 16 December 2011
<http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,804229,00.html>

Les nouveaux instruments de droit international transforment la nature de l'intégration européenne. Sans aucun projet au-delà de la discipline et de la stabilité budgétaire, l'Union se dote à partir de la zone euro d'instruments s'inspirant des méthodes du FMI en version dure. En dotant l'Union européenne d'un instrument s'apparentant à une organisation internationale dépourvue de contrôle démocratique, le traité MES pose sous un angle nouveau la question de la légitimité de l'élaboration et de la mise en œuvre de procédures produisant une hybridation entre le droit international et le droit européen ⁽⁴⁴⁾. Les modifications introduites sont également le fruit de la transformation du rôle de la BCE, une institution dont le rôle ne cesse de croître dans les processus en cours. Les cures d'austérité se multiplient sans que la transformation de l'Union ne produise l'accroissement de moyens budgétaires supplémentaires. Le renforcement de la gouvernance économique implique une plus grande intrusion dans les décisions budgétaires nationales ainsi qu'une adaptation des cadres juridiques de manière à rendre les constitutions ou les législations nationales équivalentes conformes aux transformations institutionnelles au niveau de l'Union de plus en plus fragmentée.

Tout ceci conforte l'idée que l'horizon du projet européen ne peut aller au-delà de l'intégration économique et monétaire. Le pilier fédéral de l'Union monétaire était sensé coexister avec la définition au niveau national, et selon les préférences nationales, des politiques sociales et redistributives. La nécessité d'un nouveau traité concernant au premier chef les États membres de la zone euro est discutable et discutée. Il signifierait le durcissement d'une approche punitive en cas de non accomplissement de « réformes structurelles » ciblant ouvertement et sans plus aucun tabou des éléments centraux des modèles sociaux nationaux, en ce compris la compétence budgétaire.

Dans le même temps, le Parlement européen a désigné les rapporteurs pour les propositions législatives renforçant les pouvoirs de la « fédération budgétaire coercitive » à traités constants. La question de la légitimité de la Commission européenne, une institution non élue, pour imposer des sanctions et s'immiscer dans la confection des budgets nationaux reste entière. L'on peut douter que l'élection directe de son président ou la désignation par les partis politiques européens d'un candidat à l'occasion des élections européennes soient susceptibles de résoudre cet épineux problème. A l'instar du *Six Pack*, les nouvelles propositions législatives seront adoptées selon la procédure législative ordinaire. Les rapporteurs sont connus ⁽⁴⁵⁾. Il restera à voir si des Parlements

44. Robert Dahl avait déjà soulevé la question de la légitimité démocratique des organisations internationales, Cf. « Can International Organisations Be Democratic ? A skeptic's view », In: Shapiro, Ian and Hacker-Cordón, C. (eds.). *Democracy's Edges*. Cambridge University Press, pp. 19-36, 1999.

45. Il s'agit de Jean-Paul Gauzès (PPE, France) pour la proposition de règlement portant sur le renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro et de Elisa Ferreira (S&D, Portugal) pour la proposition de règlement établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.

nationaux se manifesteront en vertu du respect du principe de subsidiarité en préalable à leur adoption. Pour être qualifié de démocratique, un système politique doit être réversible. Ainsi que l'avait analysé Karl Popper, cela suppose qu'il soit possible de le modifier. Selon sa conception, « *[l]a démocratie n'est rien d'autre qu'un système de protection contre la dictature* » (Popper, K. R., 1995). Qu'il s'agisse de l'éventuel nouveau traité européen ou du renforcement annoncé de la gouvernance économique, l'Union européenne demeure plus que jamais confrontée au défi de l'irréversibilité de choix idéologiques lourds de conséquence et dont on ne peut que redouter les conséquences politiques tant niveau national qu'europpéen.

Cécile Barbier

Références

Banque centrale européenne (2011) : Avis de la Banque centrale européenne du 17 mars 2011 sur un projet de décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro, *Journal officiel n° C 140 du 11 mai 2011 p. 8 – 11*

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:140:0008:0011:FR:PDF>

Boyer R. et Dehove M. (2001) : Du gouvernement économique au gouvernement tout court, *Critique internationale* n°11, avril 2001.

Chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro (2011a) : Conclusions des chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro, 11 mars 2011

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/119811.pdf

Chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro (2011b), Déclaration Chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro et des institutions de l'Union européenne, 21 juillet

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/123985.pdf

Chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro (2011c) : Déclaration Chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro, 9 décembre 2011

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/126663.pdf

Commission européenne (2011a) : Communication de La Commission Feuille de route pour la stabilité et la croissance, COM (2011) 669, 12 octobre 2011

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0669:FIN:FR:PDF>

Commission européenne (2011b) : Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, COM (2011) 0821, 23 novembre 2011

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0821:FIN:FR:PDF>

Commission européenne (2011c) : Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro COM/2011/819, 23 novembre 2011

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0819:FIN:FR:PDF>

Conseil européen (2010) : Conclusions du Conseil européen, des 16 et 17 décembre 2010

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/118594.pdf

Conseil européen (2011a) : Conclusions du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/120305.pdf

Conseil européen (2011b) : Conclusions du Conseil européen des 23 et 24 juin 2011

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/123095.pdf

Conseil européen (2011c) : Conclusions du Conseil européen du 23 octobre 2011

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/125524.pdf

Conseil de l'Union européenne (2011a): Treaty concerning the Accession of the Republic of Croatia, 22 September 2011, doc 14509, janvier 2011

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st14/st14509-re01.en11.pdf>

Conseil de l'Union européenne (2011b) : Révision des traités Protocole relatif aux préoccupations du peuple irlandais concernant le traité de Lisbonne, doc. 13181/11, 2 septembre 2011

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/11/st13/st13181.fr11.pdf>

Conseil de l'Union européenne (2011c) : Protocole sur l'application de la Charte des droits fondamentaux européenne à la République tchèque, doc. 13840, 6 septembre 2011
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/11/st13/st13840.fr11.pdf>

Lettre commune (2011a) : Lettre commune du Président de la République, Nicolas Sarkozy et de la Chancelière de la République Fédérale d'Allemagne, Angela Merkel, adressée au Président du Conseil Européen, Herman Van Rompuy, 17 août 2011
http://www.elysee.fr/president/root/bank_objects/110817Lettre_commune_Sarkozy-Merkel.pdf

Lettre commune (2011b) : Lettre commune du Président de la République, Nicolas Sarkozy et de la Chancelière de la République Fédérale d'Allemagne, Angela Merkel, adressée au Président du Conseil Européen, Herman Van Rompuy, Paris 7 décembre 2011
http://www.elysee.fr/president/root/bank_objects/111207Lettre_adressee_a_M_Herman_Van_Rompuy.pdf

Natixis (2010) : Qui détient les dettes publiques européennes ? Flash économie, n° 124, 24 mars 2010

Président du Conseil européen (2011a) : Towards a stronger economic Union Interim Report, 6 December 2011

Président du Conseil européen (2011b) : Intervention de M. Herman Van Rompuy, président du Conseil européen, à l'issue de la première séance de travail du Conseil européen
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/126704.pdf

Parlement européen (2011a) : Résolution du 23 mars 2011 sur le projet de décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0103&language=FR&ring=A7-2011-0052>

Parlement européen (2011b) : Résolution du Parlement européen du 6 juillet 2011 sur la crise financière, économique et sociale : recommandations concernant les mesures et initiatives à prendre
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0331+0+DOC+XML+V0//FR>

Parlement européen (2011c) : Résolution du Parlement européen du 1er décembre 2011 sur le semestre européen pour la coordination des politiques économiques
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0542+0+DOC+XML+V0//FR>

Parlement européen (2011, FFF) : Projet de recommandation sur la proposition du Conseil européen de ne pas convoquer de Convention visant à adjoindre au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne un protocole sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à la République tchèque. 31 octobre 2011 Rapporteur Andrew Duff (ALDE, RU)
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/pr/883/883085/883085fr.pdf

POPPER K. R. (1995), « Une loi pour la télévision », in, La télévision : un danger pour la démocratie, Paris, Anatolia, coll. « Bibliothèque 10/18 », p. 19-37

Sommet de la zone euro (2011a) : Déclaration du Sommet de la zone Euro, 26 octobre
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/125663.pdf

Witte, B. de (2011) : « The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism », *European Policy Analysis*, No. 6, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, June