



Collection “ CEPESS ”

Étude :

La nouvelle gouvernance économique européenne Description et critique

Alexandre de Streel

**Professeur de droit européen
Facultés Universitaires Notre Dame de la Paix (FUNDP) de Namur**

Editeurs responsables :

Eric PONCIN,
Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation

En collaboration avec :
Antoine de BORMAN
Centre d'Etudes Politiques, Economiques et Sociales

Rue des Deux Eglises, 41-45
1000 Bruxelles
Tél. : 02/238 01 00
Fax : 02/238 01 18



Avec le soutien du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Introduction

Suite à la crise de la zone euro, les instruments européens de gouvernance budgétaire, macro-économiques et socio-économiques ont été substantiellement renforcés, en particulier au sein de la zone euro. Cela entraîne un déplacement très important de souveraineté du niveau national vers le niveau européen. La réponse à la crise a suivi quatre axes principaux.

Le premier axe vise le contrôle des déséquilibres budgétaires et macro-économiques entre les Etats membres pour garantir la stabilité financière. Il a donné lieu à un renforcement des règlements du pacte de stabilité et de croissance, à un nouveau système de contrôle des déséquilibres macro-économiques et à un « pacte budgétaire », qui prévoit une règle d'équilibrage budgétaire en droit national, inscrit dans un nouveau traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) conclu à 25 Etats membres.

Le deuxième axe vise une meilleure coordination des politiques socio-économiques nationales pour stimuler la croissance et l'emploi. Il a donné lieu à la Stratégie Europe 2020, au pacte pour l'Euro Plus, au pacte pour la croissance et l'emploi ainsi qu'à certaines dispositions du TSCG.

Le troisième axe vise la mise en place d'instruments de gestion de crise et de solidarité en cas de mise en péril de la stabilité financière de la zone euro. Il a donné lieu au mécanisme européen de stabilité financière¹ et au fonds européen de stabilité financière², qui seront progressivement remplacés par le mécanisme européen de stabilité³.

¹ Règlement 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 établissant le mécanisme européen de stabilité financière, J.O. L 118 du 12 mai 2010, p. 1, qui est un instrument de l'Union européenne doté d'une capacité de prêt de 60 milliards EUR.

² Accord-cadre du 7 juin 2010 relatif au fonds européen de stabilité financière, instrument inter-gouvernemental d'une durée de 3 ans doté d'une capacité de prêt de 440 milliards EUR.

³ Traité du 2 février 2012 instituant le mécanisme européen de stabilité, instrument de nature inter-gouvernementale doté d'une capacité de prêt de 500 milliards EUR. Le caractère permanent de ce mécanisme a nécessité la révision de l'article 136 du TFUE avec l'ajout d'un nouveau para 3 rédigé comme suit : « 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 ». Cette modification, qui réalisée par la procédure de révision simplifiée prévue par l'art. 48, §6 TUE, a été décidée par le Conseil européen (voy. décision 2011/199 du Conseil européen du 25 mars 2011 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, J.O. L 91 du 6.4.2011 p.1) et en cours de ratification par les Etats membres. Voy. Blizkovsky (2011).

Le quatrième axe vise un assainissement et une recapitalisation du secteur bancaire et financier ainsi qu'un renforcement de la régulation financière au niveau national et de sa coordination au niveau européen⁴. Il a mené à la création de nouvelles agences européennes de coordination : l'autorité bancaire européenne, l'autorité européenne des marchés financiers, l'autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles, ainsi que le Conseil européen du risque systémique. Il pourrait mener à l'avenir à une supervision financière européenne, avec un mécanisme intégré de garantie des dépôts et de résolution des faillites bancaires dans le cadre de l'union bancaire.

Cet article se concentre sur les deux premiers axes de la réponse à la crise de l'euro car ils auront l'impact le plus important et le plus durable sur les relations entre l'Union européenne et ses Etats membres, et plus généralement sur l'avenir de la construction européenne.

La première partie de l'article rappelle brièvement l'évolution de la gouvernance économique depuis la mise en place de l'Union économique et monétaire par le traité de Maastricht en 1992. Ensuite, la deuxième partie de l'article analyse la nouvelle gouvernance économique en distinguant les règles relatives au contrôle des déséquilibres budgétaires et macro-économiques entre les Etats membres, les mécanismes de coordination des politiques socio-économiques nationales pour stimuler la croissance et l'emploi, et les innovations institutionnelles. Enfin, la troisième partie de l'article pose un regard critique sur cette nouvelle gouvernance en montrant que la voie qui a été suivie, une européanisation accrue des politiques nationales au sein de multiples cercles concentriques, devra encore être adaptée pour être efficace et légitime. Cette partie montre également que le nouveau système n'a pas encore suffisamment intégré les conséquences politiques d'une union monétaire.

⁴ Ce renforcement a été réalisé sur base des recommandations du rapport Larosière (2009).

PARTIE I : BREF HISTORIQUE DE LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE

Depuis la mise en place de la monnaie commune, la gouvernance économique européenne s'est sensiblement renforcée en plusieurs étapes dont la plus importante est également la plus récente⁵.

Un renforcement progressif de la gouvernance économique européenne

1. 1992 : le traité de Maastricht introduit l'Union économique et monétaire

Lors de la mise en place de la monnaie commune, J. Delors⁶, ancien ministre français des finances et Président de la Commission, avait plaidé pour que l'intégration monétaire soit accompagnée d'une coordination forte des politiques économiques nationales. Comme il l'a expliqué de nombreuses fois, l'Union économique et monétaire ne peut marcher que sur deux jambes.

Toutefois, son appel n'a pas été complètement entendu lors de la négociation du traité de Maastricht qui a introduit la monnaie unique. Alors que le centre de gravité de la politique monétaire se déplaçait vers le niveau européen puisqu'elle devenait une compétence exclusive de l'Union européenne⁷, le centre de gravité des politiques économiques restait au niveau national avec d'une part des instruments de contrôle et de sanctions en cas de dérapage des finances publiques⁸ et, d'autre part, un mécanisme européen, relativement lâche, de coordination des politiques économiques⁹.

On a créé une double asymétrie, d'une part entre une politique monétaire européenne et une politique économique qui reste nationale ...

Le traité de Maastricht créait ainsi une double asymétrie dans l'UEM : à côté de l'asymétrie souvent dénoncée entre les piliers monétaire et économique, une deuxième asymétrie fut établie au sein même du pilier économique entre le contrôle des politiques budgétaires et la coordination des autres politiques macro-économiques.

⁵ Voy. notamment Louis (2009, chapitre III).

⁶ Delors (1989).

⁷ Art. 3, §1c TFUE et art. 127-133 dans la version modifiée par le traité de Lisbonne.

⁸ Art. 126 TFUE.

⁹ Art. 5, §1 et art. 120-126 TFUE dans la version modifiée par le traité de Lisbonne.

... et d'autre part, au sein de cette politique économique, entre le contrôle des budgets et la coordination des autres politiques macro-économiques.

Ces asymétries résultaient du manque de volonté politique à transférer les politiques socio-économiques nationales vers le niveau européen, ou même à accepter une coordination forte des politiques au niveau européen. Certains arguaient que cela n'était pas dommageable car le contrôle des déséquilibres budgétaires mis en place à Maastricht combiné au contrôle des marchés financiers permettrait d'assurer une convergence macro-économique des Etats membres de la même zone monétaire¹⁰. D'autres étaient beaucoup plus sceptiques quant à la force disciplinant des marchés financiers. Le rapport Delors de 1989¹¹ avait déjà relevé de manière prémonitoire que « l'expérience montre (...) que les perceptions du marché ne génèrent pas nécessairement des signaux puissants et contraignants et que l'accès à un vaste marché des capitaux peut même, dans un certain temps, faciliter le financement des déséquilibres économiques... Les contraintes imposées par les forces du marché pourraient être trop lentes et trop faibles ou, au contraire, trop soudaines et trop perturbatrices ».

¹⁰ Sur les différentes raisons de l'asymétrie dans la construction de l'UEM, voy. Louis (2009, p. 42).

¹¹ Comme le relève Louis (2009, p. 97).

2. 1997 : le pacte de stabilité et de croissance et le traité d'Amsterdam introduit une coordination des politiques de l'emploi

Une fois entrés de manière irréversible dans la zone euro, certains Etats risquaient de relâcher leur discipline budgétaire car d'une part ils n'avaient plus la crainte de se voir refuser l'entrée dans la zone euro et, d'autre part, l'euro pouvait les protéger des réactions des marchés financiers en cas de dérapage de leurs finances publiques. Pour contrer ce risque, le traité de Maastricht avait mis en place des règles et des instruments de surveillance budgétaire mais ces derniers laissaient une importante marge discrétionnaire au Conseil. Pour baliser cette discrétion, le Conseil européen de 1997 a prévu un pacte de stabilité et de croissance¹² composé de deux règlements du Conseil¹³, normes de droit dérivé directement applicable et d'une résolution du Conseil européen à caractère essentiellement politique¹⁴.

En 1997 sont introduits un pacte de stabilité et de croissance afin de stabiliser la surveillance budgétaire...

En outre, lors de la révision du TFUE par le traité d'Amsterdam, un mécanisme propre à la coordination des politiques de l'emploi fut instauré¹⁵. Ce nouveau mécanisme est parallèle mais doit être compatible avec les instruments de coordination des politiques économiques qui avaient été mis en place par le traité de Maastricht¹⁶. De cette exigence de compatibilité, certains auteurs¹⁷ en déduisent que les grandes orientations de politiques économiques sont hiérarchiquement supérieures aux lignes directrices pour l'emploi.

...et un mécanisme de coordination des politiques de l'emploi.

¹² Sur le contexte et le contenu du pacte de stabilité et de croissance initial, voy. Louis (1998). Rappelons qu'à l'époque, l'Allemagne avait souhaité la conclusion d'un accord inter-gouvernemental parallèle au TFUE. Toutefois, cette solution a été rejetée par la Commission et les autres Etats membres car, selon Louis (2009, p. 99), « elle ne respectait pas la procédure de révision et portait atteinte à l'équilibre institutionnel ». Cette voie a pourtant été suivie quinze ans plus tard avec l'adoption du TSCG.

¹³ Règlement 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, J.O. L 209 du 2.8.1997, p. 1 et règlement 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, J.O. L 209 du 2.8.1997, p. 6.

¹⁴ Résolution du Conseil européen du 17 juin 1997 relative au pacte de stabilité et de croissance, J.O. C 236 du 2 août 1997 p. 1. Selon Louis (2009, p. 106), cette résolution consigne les engagements politiques des Etats membres et des institutions, mais n'est pas juridiquement contraignante. Voy. C.J.U.E., 13 juill. 2004, aff. C-271/04 Commission c. Conseil, Rec. p. I-6649, spécialement point 72.

¹⁵ Art. 145-150 TFUE.

¹⁶ Pour rappel, art. 121 TFUE.

¹⁷ Louis (2009, p.90).

3. 2000 : la Stratégie de Lisbonne pour l'économie de la connaissance

En 2000, la Stratégie de Lisbonne introduit une méthode ouverte de coordination avec un volet de contrôle budgétaire et un volet de coordination des politiques socio-économiques.

En mars 2000 à Lisbonne, le Conseil européen a décidé une ambitieuse stratégie socio-économique pour l'Union européenne afin qu'elle devienne en 2010 « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale »¹⁸.

Cette stratégie a été décidée sans changement des traités, et partant elle n'entraînait pas de nouveaux transferts de compétences. Son objectif était de diriger l'ensemble des politiques socio-économiques européennes et nationales vers un objectif commun (le développement de l'économie de la connaissance) ainsi que d'améliorer la coordination des politiques nationales.

Pour ce faire, la stratégie de Lisbonne a intégré les différents mécanismes de coordination qui avaient été mis en place de manière dispersée par des réunions successives du Conseil européen¹⁹ en un seul système basé sur une méthode clarifiée, la méthode ouverte de coordination. Cette méthode comprend quatre étapes :

- Définir des lignes directrices pour l'Union, assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs à court, moyen et long terme fixés par les Etats membres ;
- Etablir, le cas échéant, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales, qui soient adaptés aux besoins des différents Etats membres et des divers secteurs, de manière à pouvoir comparer les meilleures pratiques ;
- Traduire ces lignes directrices européennes en politiques nationales et régionales en fixant des objectifs spécifiques et en adoptant des mesures qui tiennent compte des diversités nationales et régionales ;

¹⁸ Conclusions du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000, point 5. Sur cette stratégie, voy. notamment Rodrigues (2003).

¹⁹ Le processus de Luxembourg, mis en place en 1997, pour la coordination des politiques de l'emploi ; le processus de Cardiff, mis en place en 1998, pour la coordination des réformes structurelles ; le processus de Cologne, mis en place en 1999, pour le dialogue macro-économique.

- Procéder périodiquement à un suivi, une évaluation et un examen par les pairs, ce qui permet à chaque Etat membre d'en tirer des enseignements²⁰.

On voit ainsi se dessiner les deux volets principaux de la gouvernance économique européenne : d'une part, des instruments de contrôle des déséquilibres budgétaires entre les Etats membres pour assurer la stabilité de la zone monétaire et, d'autre part, des mécanismes de coordination des politiques socio-économiques nationales pour stimuler la croissance et l'emploi.

4. 2004 : l'assouplissement du pacte de stabilité et de croissance et rationalisation de la Stratégie de Lisbonne

L'année 2005 a été marquée par des développements importants tant pour le contrôle des politiques budgétaires que pour la coordination des politiques socio-économiques.

En 2005, la Stratégie de Lisbonne est recentrée sur la croissance et l'emploi.

D'abord, les règlements du pacte de stabilité et de croissance ont été modifiés pour permettre de mieux tenir compte de la situation individuelle des Etats membres dans l'application des règles²¹. Cette modification avait été rendue nécessaire par la violation des règles du pacte par la France et par l'Allemagne que la Commission avait proposé de sanctionner mais que le Conseil n'a pas sanctionné car les deux plus grands pays de l'Union avaient réussi à réunir une minorité de blocage contre les recommandations de la Commission²². Pour répondre aux objections du Conseil qui estimait les règles du pacte trop rigides, elles ont été assouplies.

²⁰ Conclusions du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000, point 37.

²¹ Voy. le règlement 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le règlement 1466/197, et le règlement 1056/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le règlement 1467/197. Egalement le rapport du Conseil Ecofin « Améliorer la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance » qui a été entériné par le Conseil européen des 22-23 mars 2005. Sur ces modifications, voy. Louis (2006).

²² Dans cette affaire, le Conseil n'avait pas adopté les recommandations proposées par la Commission à l'encontre de la France et l'Allemagne constatant que les précédentes recommandations budgétaires du Conseil n'avaient pas été suivies d'effet et le Conseil avait d'initiative modifié ces recommandations budgétaires précédentes. La Commission a attaqué devant la Cour ces deux positions du Conseil. Dans un jugement de Salomon, la Cour de justice a jugé que le Conseil était en droit de ne pas adopter les recommandations de la Commission mais qu'il ne pouvait pas modifier les précédentes recommandations budgétaires sans se baser sur une proposition de la Commission à cet égard : C.J.U.E., 13 juill. 2004, aff. C-27/04 Commission c. Conseil, Rec. p. I-6649 : F. Chaltiel, « Le pacte de stabilité, entre exigences juridiques et pragmatisme politique », RMCUE, 509-514.

La même année, la stratégie de Lisbonne a fait l'objet d'un examen à mi-parcours par un groupe d'experts à haut niveau présidé par l'ancien Premier ministre des Pays-Bas, W. Kok (2004). Le rapport de ce groupe relevait le manque de visibilité et le manque d'appropriation de la stratégie par les instances nationales, ce qui s'expliquait notamment par son trop grand nombre d'objectifs.

Sur base de cette analyse, la Commission²³ et le Conseil européen²⁴ ont décidé de recentrer la stratégie sur moins d'objectifs mieux ciblés : la croissance et l'emploi. Ils ont également décidé de mieux intégrer le mécanisme de coordination des politiques économiques prévu par l'article 121 TFUE et celui des politiques de l'emploi prévu par l'article 148 TFUE. Cela s'est traduit au niveau national par le dépôt annuel d'un programme national de réforme prévoyant simultanément les réformes en matière de politiques macro-économiques, micro-économiques et de l'emploi.

5. 2009 : le traité de Lisbonne prévoyant des bases juridiques nouvelles pour la gouvernance de la zone euro

Lors du travail préparatoire du projet de traité constitutionnel, qui allait devenir le traité de Lisbonne, la Convention sur le futur de l'Europe n'a pas recueilli un consensus politique pour une réforme ambitieuse de la gouvernance économique²⁵.

Sur base de ce travail préparatoire, le traité de Lisbonne a prévu trois nouvelles bases juridiques pour améliorer la gouvernance de la zone euro. D'abord, il permet une coordination des politiques économiques spécifique pour les Etats de la zone monétaire²⁶. Ensuite, il a formalisé l'Eurogroupe, qui se réunissait de manière informelle depuis 1997²⁷. Enfin, il permet un renforcement de la représentation extérieure de la zone euro dans le système monétaire international²⁸.

En 2009, le traité de Lisbonne prévoit une coordination des politiques économiques de la zone Euro, formalise l'Eurogroupe et renforce la représentation extérieure de la zone Euro.

²³ Communication de la Commission du 2 février 2005, *Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi - Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne*, COM(2005) 24.

²⁴ Conclusions du Conseil européen du 22-23 mars 2005, points 38-41.

²⁵ Rapport final du 21 octobre 2002 du groupe de travail sur la gouvernance économique, CONV 357/02. Voy. Bribosia (2007).

²⁶ Art. 136 TFUE.

²⁷ Art. 137 et Protocole n° 14 sur l'Eurogroupe. L'Eurogroupe avait été mis en place de manière informelle par la résolution du Conseil européen du 13 décembre 1997 sur la coordination des politiques économiques au cours de la troisième phase de l'union économique et monétaire, J.O., C 35 du 2.2.1998, p. 1, para 6. Sur les évolutions de l'Eurogroupe, voy. Louis (2009, pp. 124-131).

²⁸ Art. 138 TFUE. Sur les relations extérieures de l'euro, voy. Louis (2009, pp. 275-300).

6. 2010 : la Stratégie Europe 2020 pour la croissance et l'emploi

Arrivée à son terme en 2010, la stratégie de Lisbonne a été évaluée par la Commission²⁹. Cette évaluation, qui est malheureusement restée fort superficielle³⁰, dresse un bilan mitigé de la stratégie. Si elle a permis un consensus sur des réformes structurelles dans les Etats membres, elle manquait toujours d'appropriation nationale, elle n'avait pas assuré une intégration politique suffisante entre les politiques macro-économiques, micro-économiques et de l'emploi, et elle n'avait pas permis de reconnaître suffisamment les interdépendances entre les économies des Etats membres, en particulier au sein de la zone euro. Malgré la stratégie de Lisbonne, les performances macro-économiques des Etats membres de la zone euro avaient divergé.

En 2010, le bilan mitigé de la Stratégie de Lisbonne conduit à une nouvelle stratégie Europe 2020 centrée sur cinq grands objectifs (emploi, environnement, recherche et développement, éducation et intégration sociale).

La littérature a également critiqué la méthode ouverte de coordination pour plusieurs raisons : d'une part, elle n'a pas été suffisamment efficace vu le manque de mise en œuvre des recommandations européennes par les Etats membres, d'autre part, elle n'est pas suffisamment démocratique car la plupart des décisions sont adoptées par des comités d'experts dont la transparence et le contrôle politique sont limités³¹.

En parallèle, la Commission avait lancé une consultation publique à propos d'une nouvelle stratégie socio-économique décennale qui a donné lieu à des contributions en sens divers des Etats membres, des travailleurs et des employeurs³².

Sur base des résultats de l'évaluation et de la consultation, la Commission a proposé une nouvelle stratégie Europe 2020³³, qui a été entérinée par le Conseil européen en juin 2010³⁴. La nouvelle stratégie continue de se baser, de façon intégrée, sur les articles 121 et 148 du TFUE pour

²⁹ Document des services de la Commission du 2 février 2010, Evaluation de la Stratégie de Lisbonne, SEC(2010).

³⁰ Barbier (2010) et Pochet (2010).

³¹ Voy. les analyses dans Dehousse (2004) et de la Rosa (2007).

³² Commission Staff Working Document of 4 March 2010, Europe 2020-Public consultation : Overview of the responses, SEC(2010) 246.Voy. Barbier (2010).

³³ Communication de la Commission du 3 mars 2010, Europe 2020 : Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, COM(2010) 2020.

³⁴ Conclusions du Conseil européen du 17 juin 2010.

assurer la coordination des politiques nationales économiques et de l'emploi. Toutefois, pour en accroître l'efficacité, elle se concentre sur seulement cinq grands objectifs (en termes d'emploi, d'environnement, de recherche et développement, d'éducation et d'intégration sociale) et vise à améliorer la mise en œuvre au niveau national, notamment en assurant une meilleure appropriation par le Conseil européen.

7. La crise de la zone euro mène au renforcement du contrôle des politiques budgétaires et économiques nationales et à la mise en place du semestre européen (2011-2012)

Suite à la crise de la zone Euro, l'UE développe une réforme en 4 étapes successives

Alors que la stratégie Europe 2020 était en train de se mettre en place, la crise de la zone euro a éclaté durant le premier semestre 2010. Cette crise a montré que l'asymétrie dans l'union économique et monétaire n'était pas tenable car les règles de contrôle budgétaire et la pression des marchés financiers ne permettaient pas de faire converger les Etats de la zone monétaire commune³⁵. Comme souvent en politique, la pression des événements a rendu possible ce qui était souhaitable, un renforcement du volet économique de l'UEM. La gouvernance économique a été réformée en quatre étapes successives chaque fois plus avancées, notamment sous la pression forte des marchés obligataires.

Chaque étape a été décidée par le Conseil européen, sur base principalement de contributions germano-françaises, dans le cadre de sa réponse globale à la crise de l'euro en quatre axes (renforcement du contrôle de la discipline budgétaire et des déséquilibres macro-économiques, amélioration de la coordination des politiques socio-économiques, mise en place d'instruments de gestion de crise d'instabilité financière et assainissement du secteur bancaire). Le premier axe a été le plus développé, notamment à la demande de l'Allemagne et de la BCE qui conditionnaient leurs participations à la résolution de la crise monétaire au renforcement de la discipline budgétaire.

1. Renforcer le contrôle des déséquilibres économiques

La première étape, qui fut la principale, visait à renforcer et étendre le contrôle des déséquilibres économiques entre les Etats membres. Les principes de la réforme ont été définis et agréés en octobre 2010 entre les 27 Etats membres au sein de la Task Force sur la gouvernance éco-

³⁵ Au contraire depuis leurs entrées dans l'euro, les performances macro-économiques des Etats parties ont plutôt divergé que convergé.

nomique présidée par H. Van Rompuy, Président du Conseil européen³⁶. Ils ont ensuite été coulés en force juridique dans un paquet de six instruments de droit européen dérivé (communément appelé *six pack*) adoptés par le Conseil et le Parlement européen en novembre 2011³⁷. Cette première étape de la réforme a apporté trois modifications principales pour remédier aux faiblesses de la gouvernance économique que la crise de l'euro avait révélées.

D'abord, la crise avait montré que les mécanismes existants de contrôle des déséquilibres budgétaires n'étaient pas suffisamment efficaces pour prévenir tout dérapage. Dès lors, les règlements du pacte de stabilité et de croissance ont été révisés, surtout pour les Etats participants à l'euro. Les règles budgétaires, en particulier en matière de dette publique, et les sanctions en cas de violation de ces règles ont été renforcées. Ainsi de nouvelles sanctions ont été prévues qui peuvent être imposées plus facilement car elles relèvent davantage de l'appréciation de la Commission que du Conseil. Ces nouvelles sanctions sont proposées par la Commission et sont réputées adoptées par le Conseil à moins qu'il ne s'y oppose à la majorité qualifiée dans un certain délai (en général dix jours) selon le système dit de « la majorité qualifiée inversée »³⁸.

³⁶ *Rapport final du 21 octobre 2010 du groupe de travail sur la gouvernance économique mis en place par le Conseil européen de mars 2010, doc 15302/10. Ce rapport prévoyait cinq axes de réformes pour tirer les enseignements de la crise : (1) davantage de discipline budgétaire par un renforcement du pacte de stabilité et de croissance, (2) un élargissement de la surveillance économique à d'autres déséquilibres macro-économiques, (3) une coordination des politiques nationales plus profonde et plus étendue par la mise en place d'un semestre européen, (4) un cadre solide de résolution des crises des finances publiques, et (5) des institutions nationales plus fortes pour renforcer la gouvernance budgétaire. Sur le contexte de ce rapport, voy. Barbier (2011a).*

³⁷ Le *six pack* se compose de : deux règlements du Parlement européen et du Conseil et d'un règlement du Conseil renforçant le pacte de stabilité et de croissance, deux règlements du Parlement européen et du Conseil prévoyant le nouveau mécanisme de contrôle des déséquilibres macro-économiques entre les Etats membres, et une directive du Conseil relative aux cadres budgétaires nationaux. L'ensemble des six instruments a été publié au J.O. L 306 du 23 novembre 2011, p. 1.

³⁸ Pour les sanctions existantes avant la réforme de 2011, le TFUE prévoit un système de majorité qualifiée : la Commission propose la sanction et le Conseil peut l'adopter à la majorité qualifiée, c'est-à-dire que des Etats membres représentant 255 voix sur 345 soutiennent la proposition de la Commission. Pour les sanctions nouvelles instaurées par la réforme de 2011, les règlements du pacte de stabilité et de croissance prévoient un système de majorité qualifiée inversée : la Commission propose la sanction qui est réputée adoptée par le Conseil à moins qu'une majorité qualifiée ne s'y oppose dans un certain délai, c'est-à-dire que des Etats membres représentant 255 voix s'opposent à la proposition de la Commission. En d'autres termes, il faut 91 voix pour s'opposer à la proposition de la Commission dans le système de la majorité qualifiée, alors qu'il en faut 255 pour s'opposer à la Commission dans le système de la majorité qualifiée inversée.

Certains, comme le Parlement européen, la BCE, l'Allemagne ou les pays du Benelux, souhaitent étendre le système de la majorité qualifiée inversée aux sanctions déjà prévues dans le traité ou accroître les types des sanctions à des sanctions politiques comme la suspension des droits de vote au Conseil. Toutefois, ces renforcements-là n'étaient juridiquement pas possibles car un règlement, acte de droit dérivé, ne peut pas modifier les règles du TFUE³⁹. La révision des règlements du pacte a quand même prévu que le Conseil doit suivre les propositions de la Commission ou expliquer publiquement sa position.

Ensuite, la crise avait montré que le seul suivi des finances publiques était trop limité et ne permettait pas de déceler tous les risques d'instabilité de la zone monétaire. Ainsi, l'Irlande ou l'Espagne ne présentait pas, avant la crise, de déséquilibres budgétaires mais ont néanmoins provoqué l'instabilité de la zone à cause de bulles immobilières ou financières. Le contrôle des déséquilibres entre Etats a donc été entendu à d'autres indicateurs macro-économiques que les finances publiques.

Enfin, la crise avait montré que les mécanismes de coordination des politiques budgétaires, économiques et de l'emploi n'étaient pas suffisamment efficaces car ils intervenaient souvent après que les politiques nationales n'aient été adoptées par les parlements des Etats membres. Pour corriger cette faiblesse, l'échéancier a été inversé afin que la coordination européenne se tienne avant la prise des décisions nationales. C'est la mise en place du « semestre européen » qui prévoit la coordination européenne et l'élaboration de recommandations aux Etats membres durant le premier semestre de chaque année, tandis que les décisions nationales ont lieu durant le second semestre de l'année.

2. Accélérer les réformes structurelles.

La deuxième étape de la réforme de la gouvernance économique, qui fut mineure, visait à accélérer les réformes structurelles dans les Etats membres. Elle s'est limitée à des engagements politiques en matière de compétitivité, d'emploi, de finances publiques et de stabilité financière que les chefs d'Etat et de gouvernement de 23 Etats membres⁴⁰ ont pris dans le cadre du pacte pour l'Euro Plus qui a été adopté en mars 2011⁴¹.

³⁹ La sanction de suspension de droit de vote n'est prévue par les traités qu'en cas de violation grave par un Etat membre des valeurs de l'Union européenne (art. 7 TUE). Pour étendre pareille sanction à la violation des règles budgétaires, il eût fallu, selon le service juridique du Conseil, modifier les traités.

⁴⁰ Les 17 pays de la zone euro et 6 pays hors zone euro (Bulgarie, Danemark, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie).

⁴¹ Le texte du pacte pour l'Euro Plus se trouve en annexe des Conclusions du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011.

La troisième étape de la réforme prolonge la première en renforçant les règles budgétaires et en améliorant la coordination des politiques économiques. Toutefois, elle n'a pas été accomplie dans le cadre de l'Union européenne suite à l'opposition du Royaume-Uni d'y participer, mais par un nouveau traité intergouvernemental signé par 25 États membres en mars 2012⁴². Ce traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) contient trois parties principales qui en expliquent la dénomination : la première, la plus importante, renforce la discipline budgétaire, notamment par l'inscription en droit national d'une règle d'équilibrage budgétaire avec un mécanisme de correction automatique en cas de violation, la deuxième partie favorise la coordination des politiques économiques des États contractants, et la troisième améliore les institutions de gouvernance de la zone Euro. Le TSCG entrera en vigueur en janvier 2013, pour autant que 12 États sur 25 l'aient ratifié. Si ce n'est pas le cas, il entrera en vigueur lorsque 12 États l'auront ratifié⁴³.

3. Renforcer les règles budgétaires et la coordination des politiques économiques.

La quatrième étape de la réforme prolonge également la première en renforçant encore le pacte de stabilité et de croissance et en créant un contrôle spécifique des États ayant des difficultés en matière de stabilité financière. Cette réforme est en train d'être négociée entre le Parlement européen et le Conseil, sur base de propositions de deux nouveaux règlements qui ont été soumises par la Commission en novembre 2011⁴⁴.

4. Renforcer le Pacte de Stabilité et de Croissance et le contrôle des États en difficulté.

⁴² Sur l'histoire et le contexte de la négociation du TSCG, voy. UK House of Commons (2012).

⁴³ Art. 14, §3 TSCG.

⁴⁴ Voy. COM(2011) 821 et COM(2011) 819.

Tableau de synthèse de l'évolution de la gouvernance économique européenne

	Contrôle des déséquilibres entre Etats		Coordination des politiques socio-économiques nationales	Institutions
	Budgétaires	Macro-économiques		
1992	Contrôle du déficit et dette publique Sur base des art. 121 et 126 TFUE introduits par le traité de Maastricht		Coordination des politiques économiques Sur base de l'art. 121 TFUE introduit par le traité de Maastricht	
1997	Pacte de stabilité et de croissance avec une phase préventive et corrective Par 2 règlements du Conseil		Coordination des politiques de l'emploi Sur base de l'art. 148 TFUE introduit par le traité d'Amsterdam	Création informelle de l'Eurogroupe
2000			Stratégie de Lisbonne : systématisation des coordinations européennes des politiques nationales Avec la méthode ouverte de coordination	
2005	Révision du pacte de stabilité et de croissance		Révision Stratégie de Lisbonne Ciblage croissance et emploi Amélioration gouvernance	
2009				Formalisation de l'Eurogroupe Nouvel art. 137 TFUE par le traité de Lisbonne
2010			Stratégie Europe 2020 pour la croissance et l'emploi	
2011 2012	- Renforcement du pacte de stabilité et de croissance Révision des 3 règlements existants et ajout d'un nouveau - Amélioration des cadres budgétaires nationaux Sur base d'une directive du Conseil - TSCG : Pacte budgétaire	Suivi des déséquilibres macro-économiques avec une phase préventive ou corrective Sur base de 2 règlements du Parlement européen et du Conseil	- Pacte pour l'Euro Plus - TSCG : titre économique	- TSCG : titre institutionnel formalisation sommet de la zone euro

PARTIE II : LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE AUJOURD'HUI

On peut analyser la nouvelle gouvernance économique en trois grands volets. Le premier volet vise le contrôle des déséquilibres budgétaires et macro-économiques entre les Etats membres pour assurer la stabilité financière en particulier de la zone Euro. Le deuxième volet vise la coordination des politiques socio-économiques nationales pour favoriser la croissance et l'emploi. Le troisième volet vise une meilleure organisation institutionnelle des différents mécanismes de coordination tant au niveau de l'ensemble de l'Union européenne qu'au niveau de la zone euro.

1. Le contrôle des déséquilibres budgétaires et macro-économiques entre les Etats membres pour garantir la stabilité financière

1.1. Le contrôle des déséquilibres budgétaires

Le contrôle des déséquilibres des finances publiques, essentiel pour assurer la stabilité de la zone euro, comprend trois piliers dont la nature juridique et les Etats impliqués sont différents :

Les trois piliers pour le contrôle des budgets nationaux.

- Il y a d'abord le *pacte de stabilité et de croissance* : il a été conclu au sein de l'Union européenne et il s'applique aux 27 Etats membres, avec toutefois des dispositions particulières ne visant que les 17 Etats de la zone euro ;
- Il y a ensuite la *directive sur les cadres budgétaires des Etats membres* : elle a également été conclue au sein de l'Union européenne et s'applique aux 27 Etats membres, à l'exception de certaines dispositions ne visant que le Royaume-Uni ;
- Il y a enfin le *traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG)* : il a été conclu en dehors de l'Union européenne et il ne s'applique qu'à 25 Etats membres, avec des dispositions particulières ne visant que les Etats participants à l'euro.

1.1.1. Le pacte de stabilité et de croissance renforcé

Le pacte de stabilité et de croissance prévoit des règles en matière de déficit et de dette publique, ainsi que des mécanismes pour prévenir et corriger tout dérapage en la matière.⁴⁵

a. Les règles en matière de déficit et de dette publique

Les règlements du pacte de stabilité et de croissance prévoient des règles en matière de seuils de déficit public et de dette publique, ainsi de rythme de réduction du déficit et de la dette lorsque ces seuils sont dépassés par un Etat membre.

– Les règles en matière de déficit public

Le pacte contient des règles en matière de seuil de déficit effectif et structurel des Etats membres ainsi qu'en matière de rythme de réduction lorsque le déficit dépasse les seuils autorisés.

La règle la plus connue est que le déficit effectif (structurel et conjoncturel) d'Etat membre ne peut pas être supérieur à 3% du PIB⁴⁶.

Pour assurer que cette norme soit respectée quel que soit le cycle économique, un objectif budgétaire structurel (i.e. corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires) à moyen terme doit être fixé entre -1% du PIB et l'équilibre ou l'excédent⁴⁷. Cet objectif varie pour chaque Etat membre en fonction de sa dette publique explicite et implicite comme le financement futur des re-

Un objectif budgétaire structurel à moyen terme pour réguler le déficit.

⁴⁵ Règlement 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, qui a été amendé par le règlement 1055/2005 et le règlement 1175/2011. Les versions consolidées des Règlements sont disponibles à http://eur-lex.europa.eu/RECH_consolidated.do. Le pacte se compose essentiellement de quatre règlements, actes de droit dérivé juridiquement obligatoire, et d'un code de conduite du Conseil. Le premier règlement 1466/1997, qui contient la phase préventive du pacte, se base sur l'art. 121 TFUE relatif à la coordination des politiques économiques pour mettre en place un suivi de l'évolution des finances publiques des Etats membres. Le deuxième règlement 1467/1997, qui contient la phase corrective du pacte, clarifie les règles de l'article 126 TFUE relatif aux sanctions en cas de dérapage budgétaire. Le troisième règlement 1173/2011 prévoit des sanctions additionnelles en cas de violation des règles du pacte par les Etats membres de la zone euro. Le quatrième règlement 479/2009 clarifie certains concepts et prévoit la fourniture de données statistiques de qualité pour que les autres règlements du pacte puissent être appliqués de manière efficace.

⁴⁶ Art. 1 du Protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs.

⁴⁷ Art. 2bis du règlement 1466/97 amendé.

traites. Ainsi l'objectif budgétaire structurel à moyen terme de la Belgique a été fixé à un *surplus* budgétaire de 0,5% du PIB vu l'importance de la dette publique explicite mais également les coûts du vieillissement. L'objectif est revu tous les trois ans ou à chaque réforme structurelle majeure.

Tant qu'un Etat membre n'a pas atteint son objectif budgétaire structurel à moyen terme, il doit le réduire son déficit d'au moins 0,5% par an en excluant les mesures ponctuelles et temporaires (ou one-shot), sauf circonstances économiques exceptionnelles⁴⁸. Le rythme de réduction du déficit doit être plus important pour les Etats dont la dette publique est supérieure à 60% du PIB. Ainsi, la Belgique doit réduire son déficit de 0,75% par an.

Pour garantir le respect de ces règles, la croissance annuelle des dépenses publiques ne peut pas dépasser la croissance potentielle du PIB à moyen terme⁴⁹, sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes⁵⁰. Pour les États membres qui n'ont pas encore atteint leur objectif budgétaire, le taux de croissance des dépenses doit, pour garantir des progrès suffisants, être inférieur à la croissance potentielle du PIB sauf si ce dépassement est compensé par des nouvelles recettes.

– Les règles en matière de dette publique

Le pacte contient également des règles en matière de seuil autorisé de dette publique des Etats membres ainsi qu'en matière de rythme de réduction lorsque la dette dépasse les seuils autorisés. Ainsi, la dette publique des Etats membres ne peut pas être supérieure à 60% du PIB⁵¹. Lorsque la dette d'un Etat est supérieure à 60% du PIB, elle doit diminuer à un rythme satisfaisant⁵². Pour ce faire, l'écart entre le niveau de la dette publique et le seuil de 60% doit se réduire de 1/20 par an⁵³.

Une dette publique ne peut excéder 60% du PIB.

⁴⁸ Art. 5, §1 du règlement 1466/97 amendé.

⁴⁹ Selon l'art. 5, §1 al.6 du règlement 1466/97 amendé, le taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme est fixé sur la base de projections dans une approche prospective ou d'estimations dans une approche rétrospective. Les projections sont périodiquement actualisées. La Commission rend publique la méthode de calcul de ces projections ainsi que le taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme qui en résulte.

⁵⁰ Art. 5, §1 Règl. 1466/97 amendé.

⁵¹ Art. 1 du Protocole n°12 sur la procédure concernant les déficits excessifs.

⁵² Art. 126 §2b TFUE.

⁵³ Art. 2, §1 bis du règlement 1467/97 amendé. Ainsi si la dette publique est de 100%, la diminution annuelle de la dette doit être au moins de 2%, i.e. $0.05 \times (100 - 60)$.

b. La phase préventive du pacte de stabilité et de croissance

La phase préventive du pacte contient les règles en matière de seuil autorisé et de rythme de réduction du déficit public et de la dette publique. Elle prévoit également le contrôle par les institutions européennes des règles budgétaires. L'échéancier de contrôle s'inscrit maintenant dans le cadre du semestre européen.

Obligation de dépôt annuel du programme de stabilité ou de convergence pour chaque Etat.

Chaque année, les Etats membres doivent déposer leurs programmes de stabilité (s'ils participent à l'euro) ou de convergence (s'ils ne participent pas à l'euro)⁵⁴. Ces programmes indiquent par quels moyens chaque Etat entend atteindre son objectif de solde budgétaire structurel à moyen terme.

Ensuite, ces programmes sont analysés par la Commission européenne. Sur cette base, la Commission peut proposer des recommandations budgétaires pour les Etats membres. Le Conseil peut alors adopter ces recommandations, statuant à la majorité qualifiée⁵⁵. Selon le nouveau principe « comply or explain », le Conseil est censé, en principe, suivre les recommandations de la Commission ou expliquer publiquement sa position⁵⁶.

Si un Etat membre ne se conforme pas à ces recommandations, la Commission peut recommander de constater pareille violation et le Conseil décide en la matière en statuant à la majorité qualifiée selon le principe « comply or explain »⁵⁷. Si l'Etat récalcitrant fait partie de la zone euro, la Commission peut également imposer à cet Etat un dépôt portant intérêt de 0,2% de son PIB, et le Conseil doit adopter cette sanction, à moins qu'il ne s'y oppose à la majorité qualifiée dans un délai de dix jours (système de la majorité qualifiée inversée)⁵⁸.

Après analyse de la Commission, celle-ci formule des recommandations ayant une forme contraignante spécifique.

On observe ainsi que l'outil juridique de la recommandation a des effets différents en droit européen général et dans le cadre du contrôle des déséquilibres budgétaires. En droit européen général, la recommandation n'a pas d'effet contraignant⁵⁹, et sa violation ne peut pas mener à une sanction prononcée par la Cour de justice ou une autre institution européenne. Dans les règlements du pacte de stabilité et de croissance,

⁵⁴ Art. 4 Règl. 1466/97 tel que modifié.

⁵⁵ Art. 121, §4 TFUE et art. 6, §2 Règl. 1466/97 amendé.

⁵⁶ Art. 2 –bis ter, §2 Règl. 1466/97 amendé.

⁵⁷ Art. 2 –bis ter, §2 et 6, §2 Règl. 1466/97 amendé.

⁵⁸ Art. 4 du règlement 1173/2011.

⁵⁹ Art. 288 TFUE.

le non-respect d'une recommandation du Conseil ne peut pas mener à une sanction prononcée par la Cour de justice⁶⁰, mais elle peut mener à une procédure quasi-contentieuse devant le Conseil qui pourra prononcer des sanctions à l'encontre de l'Etat récalcitrant.

La proposition de règlement relative au suivi des projets de plans budgétaires actuellement en discussion renforce encore le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Elle prévoit que le 15 octobre, les Etats membres remettent à la Commission un projet de plan budgétaire⁶¹. Si la Commission constate que ce projet entraîne une violation sérieuse du pacte de stabilité et de croissance, elle peut en demander la révision⁶².

c. La phase corrective du pacte de stabilité et de croissance :
la procédure de déficit excessif

La phase corrective du pacte vise à forcer un assainissement des finances publiques qui violerait les règles du pacte, en utilisant des sanctions financières si nécessaire.

Un Etat membre peut être placé en procédure de déficit excessif dans deux hypothèses⁶³ :

L'UE peut forcer un Etat à assainir ses finances publiques via une procédure de déficit excessif...

- si son déficit public dépasse le seuil de 3% du PIB, à moins que le déficit ne soit que légèrement au-dessus de 3% et qu'il diminue de manière substantielle et constante ou que le dépassement du seuil n'est qu'exceptionnel (car résultant de circonstances inhabituelles et indépendantes de l'Etat) et temporaire ;
- si sa dette publique dépasse le seuil de 60% du PIB, à moins que l'écart entre le niveau de la dette de l'Etat et le seuil de 60% ne diminue de manière satisfaisante, c'est-à-dire que cet écart se réduit d'au moins 1/20 par an.

Dans ce cas, la Commission rédige un rapport en tenant compte de tout facteur économique pertinent, notamment la nature du déficit public et la position économique et budgétaire de l'Etat⁶⁴. Ensuite, le comité

⁶⁰ Notons d'ailleurs que les recours en manquement sont exclus dans le cadre de la procédure de déficit excessif : art. 126, §11 TFUE.

⁶¹ Art. 5 du projet de règlement COM(2011) 821.

⁶² Art. 6 du projet de règlement COM(2011) 821.

⁶³ Art. 126, §2 TFUE, tel que précisé par l'art. 2 du Règl. 1467/97 amendé.

⁶⁴ Art. 126, §3 TFUE.

économique et financier, instance technique du Conseil composée de hauts fonctionnaires des ministères des finances et des banques centrales nationales⁶⁵, rend un avis sur ce rapport de la Commission⁶⁶. Enfin, si la Commission estime qu'il y a déficit excessif, elle adresse un avis à l'Etat concerné⁶⁷.

La Commission peut également proposer de placer l'Etat dans une procédure de déficit excessif. Le Conseil, dans sa formation Ecofin, décide en la matière à la majorité qualifiée de ses membres⁶⁸, l'Etat impliqué ne votant pas⁶⁹. Selon le nouveau principe « comply or explain », le Conseil est censé, en principe, suivre les recommandations de la Commission ou expliquer publiquement sa position⁷⁰. Si l'Etat sous revue participe à l'euro, seuls les autres Etats participants à l'euro peuvent voter sur la mise en procédure de déficit excessif ainsi que sur les étapes suivantes de la procédure⁷¹.

...qui comprends des recommandations de mesures correctrices et des possibilités de sanctions allant jusqu'à 5% du PIB.

Lorsqu'un Etat est placé en procédure de déficit excessif, la Commission propose des recommandations avec des mesures correctives pour réduire le déficit et un échéancier. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, adopte ces recommandations ou explique publiquement pourquoi il ne les adopte pas⁷². En outre, si cet Etat fait partie de la zone euro et qu'il a déjà fait l'objet de sanction durant la phase préventive du pacte ou qu'il a manqué gravement à ses obligations, la Commission peut proposer de lui imposer un dépôt sans intérêt de 0,2% de son PIB. Après dix jours, cette sanction est réputée adoptée par le Conseil à moins qu'il ne s'y oppose à la majorité qualifiée⁷³.

⁶⁵ Art. 134 TFUE et décision 1998/1743 du Conseil du 21 décembre 1998 relative à la composition du Comité économique et financier, et décision 1999/8 du Conseil du 31 décembre 1998 relative au statut du comité économique et financier, telle qu'amendée par la Décision 2003/1476. Sur ce comité, voy. Louis (2009), pp. 115-119).

⁶⁶ Art. 126, §4 TFUE.

⁶⁷ Art. 126, §5 TFUE.

⁶⁸ Art. 126, §6 TFUE tel que précisé par l'art. 2 et 3, §§1-3 du Règl. 1467/97 amendé. Notons qu'actuellement 23 Etats membres sur 27 sont en procédure de déficit excessif : Voy. http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/index_en.htm. Seuls l'Estonie, la Finlande, la Suède et le Luxembourg ne sont pas en procédure de déficit excessif.

⁶⁹ Art. 126, §13 TFUE.

⁷⁰ Art. 2bis, §1 Règl. 1467/97 amendé.

⁷¹ Art. 139, §4 TFUE.

⁷² Art. 126, §7 TFUE et art. 2bis, §1 et art. 3, §§4-4bis Règl. 1497/97 amendé.

⁷³ Art. 5 Règl. 1173/2011.

Si l'Etat ne se conforme pas aux recommandations budgétaires du Conseil, la Commission peut proposer de constater pareille non-conformité et de rendre les recommandations publiques, et le Conseil décide en statuant à la majorité qualifiée selon le principe « comply or explain »⁷⁴. Si l'Etat récalcitrant fait partie de la zone euro, la Commission peut également proposer une amende de 0,2% du PIB, qui est réputée adoptée par le Conseil, à moins qu'il ne s'y oppose à la majorité qualifiée des membres de la zone euro dans les dix jours⁷⁵. Le montant de la sanction est affecté au mécanisme européen de stabilité⁷⁶. En outre, si l'Etat bénéficie de l'assistance du fonds européen de cohésion⁷⁷, la Commission peut proposer au Conseil, statuant à la majorité qualifiée, de suspendre totalement ou en partie les engagements du Fonds de cohésion dont bénéficie l'Etat récalcitrant⁷⁸.

Si l'Etat persiste à ne pas respecter les recommandations du Conseil et qu'il participe à l'euro⁷⁹, la Commission peut proposer de mettre l'Etat en demeure de prendre des mesures correctrices dans un délai déterminé, et le Conseil décide en statuant à la majorité qualifiée limitée aux Etats participants à l'euro et selon le principe « comply or explain »⁸⁰.

Tant que cet Etat ne respecte pas ces recommandations, il fait face à un éventail de sanctions financières graduées pouvant aller jusqu'à une amende de 0,5% du PIB⁸¹, qui sont proposées par la Commission et décidées par le Conseil statuant à la majorité qualifiée limitée aux Etats participants à l'euro selon le principe « comply or explain ».

La proposition de règlement relative au suivi des projets de plans budgétaires actuellement en discussion accroît encore le volet correctif du pacte de stabilité et de croissance. Elle prévoit un suivi renforcé des Etats en

⁷⁴ Art. 126, §8 TFUE et art. 2bis, §1 et 4 Règl. 1497/97 amendé.

⁷⁵ Art. 6 Règl. 1173/2011.

⁷⁶ Art. 10 Règl. 1173/2011.

⁷⁷ Le Fonds de cohésion fournit des contributions financières de l'Union pour des projets dans les domaines de l'environnement et des réseaux transeuropéens dans les États membres dont le PNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'Union.

⁷⁸ Art. 4 du règlement 1084/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 instituant le fonds de cohésion, J.O. L 210 du 31.7.2006, p. 79. Cette faculté a été utilisée pour la première fois en mars 2012 contre la Hongrie : Décision d'exécution 2012/156 du Conseil du 13 mars 2012 portant suspension des engagements du Fonds de cohésion en faveur de la Hongrie à partir du 1er janvier 2013, J.O. L 78 du 17.3.2012, p. 19.

⁷⁹ Art. 139, §2 TFUE.

⁸⁰ Art. 126, §9 TFUE et art. 2bis, §1 et 5 Règl. 1497/97 amendé.

⁸¹ Art. 126, §11 TFUE et art. 6 Règl. 1497/97 amendé.

procédure de déficit excessif par la Commission et le Conseil⁸² ainsi que la mise en place d'un programme de partenariat économique comprenant les réformes structurelles nécessaires pour corriger le déficit excessif⁸³.

1.1.2. La directive sur les cadres budgétaires nationaux

La nouvelle directive relative aux cadres budgétaires, qui doit être transposée pour décembre 2013, vise à améliorer les règles et les instances budgétaires des Etats membres pour accroître les incitants nationaux à respecter les règlements du pacte de stabilité et de croissance et pour faciliter le contrôle européen de ce respect.

La nouvelle directive sur les cadres budgétaires nationaux doit être transposée pour décembre 2013 et apporte des règles chiffrées et des sanctions.

Ainsi, la directive impose des systèmes nationaux de comptabilité publique et des prévisions macro-économiques de qualité utilisant une méthodologie harmonisée au niveau européen⁸⁴. Elle demande également aux Etats de transposer dans leurs droits nationaux des règles budgétaires chiffrées et assorties de sanctions⁸⁵. En outre, la directive impose aux Etats membres d'inscrire leurs budgets annuels dans une perspective de programmation d'au moins trois ans⁸⁶. Enfin, la directive prévoit que l'ensemble de ses dispositions doivent s'appliquer à l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques⁸⁷.

1.1.3. Le titre budgétaire du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG)

Le titre III relatif au pacte budgétaire du TSCG renforce la règle d'équilibre budgétaire déjà prévue dans le pacte de stabilité et de croissance, renforce la procédure de déficit excessif et prévoit une nouvelle règle pour mieux coordonner les émissions d'emprunts publics. Ce faisant, le TSCG reprend telles quelles certaines dispositions des règlements composant le pacte de stabilité et de croissance, en renforce d'autres, et en ajoute encore d'autres.

⁸² Art. 7-8 du projet de règlement COM(2011) 821.

⁸³ Art. 10 du projet de règlement COM(2011) 821.

⁸⁴ Art. 3 et 4 de la directive 2011/58.

⁸⁵ Art. 5-7 de la directive 2011/58. Notons que cette partie de la directive ne s'applique pas au Royaume-Uni (art. 8).

⁸⁶ Art. 9-11 de la directive 2011/58.

⁸⁷ Art. 12-14 de la directive 2011/58.

– La « règle d'or » ou le seuil du déficit public structurel

Le TSCG renforce légèrement la règle relative à la fixation de l'objectif budgétaire structurel à moyen terme puisqu'il prévoit une limite inférieure de -0,5% du PIB (au lieu de -1% PIB), sauf en cas de dette inférieure à 60% du PIB et de faibles risques de soutenabilité à long terme des finances publiques⁸⁸. Cette règle est communément appelée la « règle d'or », même si elle n'en respecte pas la définition. Conformément à la littérature économique, la règle d'or signifie que le solde budgétaire courant de l'Etat doit être équilibré et qu'un déficit public n'est admis que pour les dépenses d'investissement, c'est-à-dire générant un bénéfice pour les générations futures. La règle du TSCG est donc une règle d'équilibre budgétaire structurel dont on ne soustrait pas les dépenses d'investissement⁸⁹.

Le Traité renforce la règle d'équilibre budgétaire avec fixation d'un seuil maximum à moyen terme de -0,5% du PIB...

La plupart des auteurs estiment que le renforcement apporté par le TSCG par rapport au pacte de stabilité et de croissance n'est pas important⁹⁰. D'autres⁹¹ par contre estiment qu'il s'agit d'un renforcement substantiel de la contrainte budgétaire et que cela pourrait empêcher des investissements publics permettant de faire face aux défis économiques de long terme comme le vieillissement de la population ou la transition vers une économie verte.

En outre, le TSCG renforce l'efficacité de cette règle d'équilibre budgétaire de trois manières.

Premièrement, le TSCG impose la mise en place d'un mécanisme national de correction automatique si des écarts importants sont observés entre l'objectif budgétaire structurel à moyen terme et les soldes budgétaires réalisés de l'Etat. Ce mécanisme national doit être établi sur base de principes communs proposés par la Commission⁹². Différents systèmes existent dans le monde⁹³ : augmentation des recettes avec mise en place automatique d'une taxe (par exemple sous la forme cotisation sociale généralisée) pour résorber le déficit qui dépasse l'objectif budgétaire à moyen terme, limite de dépenses, compte notionnel dans lequel tout dépassement par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme est inscrit et doit être compensé dans les années ultérieures, limite à l'endettement (comme aux États-Unis).

...avec la mise en place d'un mécanisme national automatique de correction...

⁸⁸ Art. 3, §1 b et d du TSCG renforçant l'art. 2bis du Règl. 1466/97 amendé.

⁸⁹ Artis (2002), Maystadt (2012 : 106), Louis (2009, p.99).

⁹⁰ Craig (2012), Hix (2012).

⁹¹ Verhelst (2012).

⁹² Art. 3, §3 e du TSCG. Voy. Communication de la Commission du 20 juin 2012, Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire, COM(2012) 342.

⁹³ Voy. notamment le rapport Camdessus (2010).

... tout ceci devant être inscrit dans une règle de niveau constitutionnel...

Deuxièmement, le TSCG prévoit que la « règle d'or » et le mécanisme correctif doivent être inscrits dans des dispositions de droit national de nature constitutionnelle de préférence, ou si ce n'est pas le cas, dont le respect est assuré durant l'adoption des lois budgétaires. Il est donc nécessaire que la loi budgétaire ne puisse pas être juridiquement en mesure de modifier la norme nationale contenant la règle d'or⁹⁴.

... transposition contrôlée par la Cour de Justice Européenne.

Troisièmement, le TSCG prévoit que l'adoption en droit national de la « règle d'or » et du mécanisme correctif peut faire l'objet d'un contrôle par la Cour de justice de l'Union européenne. Ainsi la Cour de justice contrôlera si les Etats parties ont correctement inséré dans le droit national une règle d'équilibre budgétaire et un mécanisme de correction automatique. Elle ne contrôlera pas si les Etats respectent la règle d'or dans leurs budgets annuels⁹⁵.

Ce contrôle de la Cour de justice est basé sur le pouvoir dont dispose la Cour de justice de trancher les différends entre Etats en connexité avec l'objet des traités européens (art. 273 TFUE). Il ne pouvait pas être basé sur le contentieux classique du manquement d'Etat au droit européen (art. 258-260 TFUE) puisque le TSCG a été conclu en dehors de l'Union européenne. Toutefois, à la demande de l'Allemagne notamment, les modalités du recours à la Cour de justice s'inspirent le plus largement qu'il en est juridiquement possible du contentieux en manquement⁹⁶. Ainsi la Commission fera un rapport sur la mise en œuvre de la règle d'or par les Etats membres, et si elle constate un défaut de mise en œuvre, les Etats parties au TSCG devront saisir la Cour de justice⁹⁷. Si en cours de procédure, la Commission constate dans un nouveau rapport que l'Etat a correctement mis en œuvre la règle d'or, le recours devant la Cour

⁹⁴ Art. 3, §2 du TSCG.

⁹⁵ *Un contrôle juridictionnel du respect de la règle d'or serait très difficile à mettre en œuvre vu la marge d'interprétation importante laissée par la règle d'or et les enjeux politiques que cette marge d'interprétation implique. D'ailleurs, en droit de l'Union européenne, le recours en manquement devant la Cour de justice a été exclu dans le cadre de la procédure de déficit excessif (art. 126, §10 TFUE).*

⁹⁶ *Sur la validité du nouveau mécanisme, voy. infra partie III.*

⁹⁷ *En vertu du para 2 des arrangements relatifs à l'art. 8 TSCG, le recours devant la Cour de justice en cas de rapport négatif de la Commission est introduit par les Etats membres du trio de Présidences du Conseil qui sont parties au TSCG et qui ne font pas l'objet d'un recours pour mauvaise mise en œuvre de la règle d'or. Si aucun Etat du trio de présidences ne remplit ces conditions, il faut alors remonter au trio précédent. Toutefois, les coûts du recours sont partagés entre l'ensemble des Etats parties au TSCG. Vu ces arrangements et le langage de l'art. 8, §1 TSCG, il me semble que les Etats parties ont l'obligation et non la faculté de saisir la Cour de justice en cas de rapport négatif de la Commission. C'est également l'avis unanime des experts juridiques consultés par la UK House of Commons (2012, p.21).*

sera retiré⁹⁸. Ainsi, la Commission n'a pas de droit de saisine direct de la Cour de justice, ce qui n'est pas possible en vertu de l'art. 273 TFUE, mais elle a un droit de saisine indirect.

En outre, si un Etat est condamné par la Cour de justice et que la Commission constate qu'il ne respecte pas l'arrêt de condamnation, les Etats parties au TSCG peuvent saisir la Cour pour qu'elle prononce un deuxième arrêt contre l'Etat récalcitrant, assorti d'une astreinte ou d'une amende pouvant aller jusqu'à 0,1% du PIB. A nouveau, cette procédure s'inspire du deuxième recours en manquement prévu par l'art. 260 TFUE⁹⁹.

– Le renforcement de la procédure de déficit excessif

Le TSCG vise à rappeler ou à renforcer certaines règles de la procédure de déficit excessif prévue par le TFUE et clarifiée par le règlement 1467/97 amendé.

D'abord le TSCG reprend la norme relative au rythme de réduction de la dette publique lorsqu'elle dépasse le seuil de 60% du PIB. Dans ce cas, l'écart entre le niveau de la dette publique et le seuil de 60% doit se réduire de 1/20 par an¹⁰⁰.

Ensuite, le TSCG change le mode décisionnel au Conseil de la procédure de déficit excessif lorsqu'elle est mise en œuvre à l'encontre d'un pays de la zone euro et qu'elle est fondée sur le critère du déficit. Il fait basculer le système de majorité qualifiée vers un système de quasi-majorité qualifiée inversée afin d'augmenter le pouvoir de la Commission en la matière¹⁰¹. Ce basculement n'était pas faisable par la révision des règlements du pacte de stabilité et de croissance puisqu'un acte de droit dérivé ne peut pas modifier les règles du TFUE. Il a été réalisé par le TSCG de manière subtile. Le TSCG prévoit que les Etats parties dont la monnaie est l'euro doivent appuyer les propositions et les recommandations de la Commission à moins qu'une majorité qualifiée de ceux-ci ne s'y oppose¹⁰².

La procédure de déficit excessif sera mise en place plus facilement par le Conseil.

⁹⁸ § 5 des arrangements relatifs à l'art. 8 TSCG.

⁹⁹ Le préambule du TSCG fait explicitement référence à l'art. 260 TFUE.

¹⁰⁰ Art. 4 TSCG qui reprend l'art. 2, §2bis du Règl. 1467/97 amendé.

¹⁰¹ Dans le système de majorité qualifiée inversée prévu pour les nouvelles sanctions du pacte de stabilité et de croissance, une proposition de la Commission est réputée adoptée par le Conseil après un certain délai (dix jours), à moins qu'une majorité qualifiée au Conseil ne s'y oppose dans ce délai. Dans le système prévu par le TSCG, les Etats membres doivent appuyer, lors du vote au Conseil, la proposition de la Commission à moins qu'une majorité qualifiée ne s'y oppose, mais il n'est pas prévu un délai au terme duquel la proposition de la Commission est réputée être adoptée.

¹⁰² Art. 7 TSCG. Sur la légalité du mécanisme, voy. infra partie III.

Enfin, le TSCG prévoit que les Etats parties en procédure de déficit excessif adoptent un programme de partenariat budgétaire et économique comportant une description des réformes à entreprendre pour assurer la réduction de déficit selon les recommandations du Conseil¹⁰³.

– Une coordination pour l'émission des dettes publiques

Le TSCG prévoit également une nouvelle obligation pour les Etats parties de notifier à la Commission et au Conseil des indications sur leurs plans d'émissions de dette publique en vue de mieux en coordonner la planification¹⁰⁴.

1.2. Le contrôle des déséquilibres macro-économiques

Un élargissement du contrôle à d'autres indicateurs.

La crise de l'euro a bien montré qu'une crise au sein d'une même zone monétaire pouvait surgir de déséquilibres budgétaires, mais également d'autres déséquilibres macro-économiques. C'est pourquoi, le contrôle des déséquilibres a été élargi à de nouveaux indicateurs qui peuvent mettre en péril la stabilité de la zone monétaire.

Ce nouveau mécanisme est prévu par le règlement 1176/2011 qui contient les principes et les procédures de base et qui s'applique aux 27 Etats membres de l'Union européenne, ainsi que par le règlement 1174/2011 qui contient les sanctions financières en cas de non-respect de recommandations faites aux Etats, et qui ne s'applique qu'aux Etats participants à l'euro. Il comprend une phase préventive et une phase corrective qui sont alternatives et non pas successives comme dans le pacte de stabilité et de croissance.

– L'analyse de la Commission européenne

La mise en œuvre du mécanisme commence par un examen régulier par la Commission d'un *tableau de bord* comprenant des indicateurs macro-économiques tant externes qu'internes¹⁰⁵. A chaque indicateur est associé un seuil d'alerte dont le dépassement peut le cas échéant entraîner des demandes de corrections. La Commission a indiqué qu'elle suivrait dix indicateurs, dont quatre sont externes (balance des transactions cou-

¹⁰³ Art. 5 TSCG. Un programme de partenariat similaire est prévu par l'art. 7 de la proposition de règlement sur le suivi et la correction des déficits excessifs dans la zone euro, COM(2011) 821.

¹⁰⁴ Art. 6 TSCG.

¹⁰⁵ Art. 4 du règlement 1176/2011.

rantes, position extérieure globale nette, parts de marché à l'exportation, taux de change réels effectifs) et six sont internes (coûts unitaires nominaux de la main-d'œuvre, taux de chômage, dette du secteur des administrations publiques, dette du secteur privé, flux de crédit dans le secteur privé, variations en glissement annuel des prix de l'immobilier)¹⁰⁶.

Sur base des résultats du tableau de bord, la Commission adopte au début de chaque année, un *rapport d'alerte* comprenant une évaluation quantitative des indicateurs macro-économiques mais également qualitative pour déterminer les pays qui nécessitent un examen plus approfondi de leurs évolutions macro-économiques¹⁰⁷.

La Commission analysera chaque année une série d'indicateurs et fournira un rapport d'alerte.

Ce rapport d'alerte est alors discuté au printemps par le Conseil, dans ses formations Ecofin et Epsco ainsi qu'à l'Eurogroupe. Sur base de cette discussion, la Commission procède à un *bilan approfondi* des Etats dont elle considère qu'ils peuvent ou risquent d'être touchés par un déséquilibre macro-économique¹⁰⁸. Pour ce faire, la Commission collabore avec les comités techniques du Conseil comme le comité économique et financier, le Comité de politique économique¹⁰⁹, le comité de l'emploi¹¹⁰, ou le comité de protection sociale¹¹¹.

– Les suites de l'analyse : ouverture éventuelle d'une procédure préventive ou corrective

Sur base du résultat de ce bilan approfondi, la Commission peut poursuivre la procédure de trois manières :

- Soit elle considère que l'Etat examiné ne présente pas de déséquilibres macro-économiques, et elle clôture l'examen de ce pays.
- Soit la Commission considère que l'Etat examiné présente des déséquilibres macro-économiques et que ceux-ci ne sont pas excessifs. Dans ce cas, la Commission recommande au Conseil d'adopter des

¹⁰⁶ Pour la justification économique du choix des dix indicateurs, voy. Mordonu et al. (2012).

¹⁰⁷ Art. 4 TSCG qui reprend l'art. 2, §2bis du Règl. 1467/97 amendé.

¹⁰⁸ Art. 5 du règlement 1176/2011.

¹⁰⁹ Décision 2000/604 du Conseil du 29 septembre 2000 relative à la composition et au statut du comité de politique économique, J.O. L 257 du 11.10.2000, p. 28, telle que modifiée par la décision 2003/475 du Conseil du 18 juin 2003. Sur ce comité, voy. Louis, (2009, p. 119-121).

¹¹⁰ Art. 150 TFUE. Décision 2000/98 du Conseil du 24 janvier 2000 instituant le comité de l'emploi, J.O. L 29 du 4.2.2000, p. 21.

¹¹¹ Art. 160 TFUE. Décision 2004/689 du Conseil du 4 octobre 2004 instituant un comité de la protection sociale, J.O. L 314 du 13.10.2004, p. 8.

recommandations à l'Etat pour remédier aux déséquilibres identifiés¹¹². Ces recommandations individuelles s'intègrent dans l'ensemble des recommandations adressées aux Etats membres à la fin de chaque semestre européen.

S'il existe un déséquilibre macro-économique excessif, l'Etat Membre doit adopter et mettre en œuvre un plan national de mesures correctrices.

➤ Soit la Commission considère que l'Etat examiné présente des déséquilibres macro-économiques et que ceux-ci sont excessifs. Dans ce cas, la Commission recommande au Conseil d'ouvrir une *procédure de déséquilibres macro-économiques excessifs (PDME)* et d'adopter des recommandations pour corriger les déséquilibres excessifs¹¹³. Si le Conseil, statuant à la majorité superqualifiée, adopte les propositions de la Commission, on entre dans le volet correctif du mécanisme de contrôle.

Dans ce cas, l'Etat membre doit adopter un *plan national de mesures correctrices* définissant des actions spécifiques et un calendrier de mise en œuvre. Ce plan est évalué par la Commission et doit être avalisé par le Conseil. Si le Conseil estime qu'il est insuffisant, l'Etat membre doit réviser son plan¹¹⁴. En outre, si l'Etat participe à l'euro et qu'il voit son plan refusé deux fois par le Conseil, il peut se voir infligé une amende annuelle de 0,1% du PIB. Cette sanction est proposée par la Commission et décidée par le Conseil. Pour assurer suffisamment d'automatisme dans l'imposition de la sanction, le Conseil ne peut s'opposer à la proposition de la Commission qu'à la majorité qualifiée (système de la majorité qualifiée renversée)¹¹⁵.

Il ne suffit pas d'adopter un plan de mesures correctrices, il faut encore le mettre en œuvre. Pour s'en assurer, l'Etat soumis à une procédure de déséquilibres macro-économiques excessifs doit présenter régulièrement à la Commission et au Conseil des *rapports d'avancement* et la Commission peut y mener des missions de surveillance¹¹⁶. Sur base de l'évaluation de la Commission, le Conseil décide si les réformes prises par l'Etat membre correspondent bien au plan de mesures avalisé par le Conseil.

Si ce n'est pas le cas, le Conseil adopte de nouvelles recommandations de réformes à entreprendre pour corriger les déséquilibres macro-économiques¹¹⁷. En outre, si l'Etat participe à l'euro, il peut se voir infligé

¹¹² Art. 6 du règlement 1176/2011.

¹¹³ Art. 7 du règlement 1176/2011.

¹¹⁴ Art. 8 du règlement 1176/2011.

¹¹⁵ Art. 3, §2a du règlement 1174/2011.

¹¹⁶ Art. 9 du règlement 1176/2011.

¹¹⁷ Art. 10, §4 du règlement 1176/2011.

un dépôt portant intérêt de 0,1% du PIB¹¹⁸. Ce dépôt est décidé par le Conseil, sur proposition de la Commission. A nouveau pour assurer un certain automatisme dans l'imposition des sanctions, le Conseil doit adopter la proposition de la Commission à moins qu'il ne s'y oppose à la majorité qualifiée¹¹⁹.

Si l'Etat refuse de se soumettre aux recommandations du Conseil et pour autant qu'il participe à l'euro, il peut se voir imposer une amende annuelle de 0,1% du PIB. A nouveau, la sanction est proposée par la Commission et doit être adoptée par le Conseil à moins qu'il ne s'y oppose à la majorité qualifiée¹²⁰.

1.3. La surveillance renforcée des Etats membres avec de sérieuses difficultés de stabilité financière

En novembre 2011, la Commission a proposé au Parlement européen et au Conseil un nouveau règlement relatif au renforcement de la surveillance budgétaire et économique des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés en matière de stabilité financière¹²¹.

Selon le projet, la Commission doit mettre sous surveillance renforcée un Etat membre de la zone euro qui reçoit une assistance financière des autres Etats membres, des fonds de stabilité financière européens ou des institutions financières internationales comme le FMI. La Commission peut également mettre sous surveillance renforcée un Etat de la zone euro ayant d'importantes difficultés de stabilité financière pouvant avoir des effets sur les autres membres de la zone monétaire commune¹²².

Une nouvelle possibilité existe pour la Commission de mettre un Etat sous surveillance renforcée.

En outre, les Etats demandant une assistance financière doivent proposer un programme d'ajustement macro-économique visant à rétablir la stabilité financière et la capacité de financement obligataire. La Commission examine ce programme. Sur base de cet examen, le Conseil décide d'approuver ou de refuser le programme¹²³. La mise en œuvre du programme d'ajustement est contrôlée par la Commission et la BCE.

¹¹⁸ Art. 3, §§1 et 5 du règlement 1174/2011.

¹¹⁹ Art. 3, §2a du règlement 1174/2011.

¹²⁰ Art. 3, §2b du règlement 1174/2011

¹²¹ Voy. COM(2011) 819.

¹²² Art. 2-3 du projet de règlement surveillance renforcée.

¹²³ Art. 6 du projet de règlement surveillance renforcée.

La coordination des politiques socio-économiques est basée sur trois piliers

2. La coordination des politiques socio-économiques pour stimuler la croissance et l'emploi

A côté des mécanismes de contrôle des déséquilibres budgétaires et macro-économiques, la nouvelle gouvernance prévoit des mécanismes de coordination des politiques socio-économiques nationales et européennes en vue de favoriser la croissance et l'emploi. Ces mécanismes reposent sur trois grands piliers dont les instruments juridiques et les Etats participants sur quatre piliers sont différents :

- Il y a d'abord la stratégie Europe 2020 pour la croissance et l'emploi : elle s'applique à l'ensemble des 27 Etats membres de l'Union européenne et se base notamment sur la méthode ouverte de coordination prévue par les articles 121 et 148 du TFUE ;
- Il y a ensuite le pacte pour l'Euro Plus : il s'applique à 23 Etats membres et est un engagement politique ne se basant sur aucun acte juridique obligatoire formel ;
- il y a également le pacte pour la croissance et l'emploi, qui est un engagement politique conclu par les 27 Etats membres ;
- Il y a enfin le titre relatif à la coordination des politiques économiques du TSCG : il s'applique à 25 Etats membres et il prévoit d'utiliser certains mécanismes de l'Union européenne pour renforcer la coordination des politiques économiques.

2.1. La Stratégie Europe 2020 pour la croissance et l'emploi

1. Une stratégie UE 2020 avec des objectifs en matière d'emploi, de recherche, d'environnement, d'éducation et d'inclusion sociale, dont...

La stratégie Europe 2020 vise à assurer une croissance intelligente, durable et inclusive ainsi que des emplois dans l'Union européenne¹²⁴.

¹²⁴ Voy. le site de la Commission européenne relatif à la Stratégie Europe 2020 : http://ec.europa.eu/europe2020/index_fr.htm

– Les objectifs de la Stratégie

La Stratégie Europe 2020 prévoit cinq grands objectifs européens à atteindre en 2020 :¹²⁵

- En matière d'*emploi* : porter à 75% le taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 20 à 64 ans ;
- En matière de *recherche, développement et innovation* : porter à 3% du PIB le niveau cumulé des investissements publics et privés ;
- En matière *environnementale* : réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20% par rapport aux niveaux de 1990, faire passer à 20% la part des sources d'énergie renouvelable dans la consommation finale d'énergie, et s'acheminer vers une augmentation de 20% de l'efficacité énergétique ;
- En matière d'*éducation* : réduire le taux de décrochage scolaire à moins de 10% et porter à 40% au moins la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ;
- En matière d'*inclusion sociale* : assurer que 20 millions de personnes au moins cessent d'être confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion au regard de trois indicateurs (risque de pauvreté, dénuement matériel et fait de vivre dans un ménage sans emploi).

Sur base de méthodologies proposées par la Commission et les comités techniques du Conseil, les cinq grands objectifs ont été traduits en objectifs nationaux par chaque Etat membre dans son programme national de réforme. Toutefois, la somme des objectifs nationaux ne permet pas d'atteindre les objectifs européens¹²⁶, à l'exception des objectifs en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'augmentation d'énergie renouvelable car ils ont été inscrits dans des actes contraignants adoptés dans le contexte du paquet climat agréé en 2008.

La Stratégie Europe 2020 prévoit également des actions au niveau européen et des orientations pour des actions au niveau national pour atteindre les cinq grands objectifs.

¹²⁵ Voy. l'annexe I des conclusions du Conseil européen du 17 juin 2010.

¹²⁶ Voy. le rapport de progrès de la Commission européenne du 23 novembre 2011 sur la stratégie Europe 2020, COM(2011) 815, annexe I.

– Les actions au niveau européen

...Des initiatives pour stimuler la croissance et l'emploi de l'UE...

Quant aux actions européennes, la Commission européenne a adopté sept initiatives-phares qui sont autant de programmes de travail thématiques pour stimuler en Europe une croissance et l'emploi au sein de l'Union européenne.

- Trois initiatives visent à stimuler une croissance intelligente : « Un agenda numérique pour l'Europe »¹²⁷, « Union pour l'innovation »¹²⁸ et « Jeunesse en mouvement »¹²⁹ ;
- Deux initiatives visent à stimuler une croissance durable : « Ressources performantes d'Europe »¹³⁰ et « Une politique industrielle pour l'ère de la mondialisation »¹³¹ ;
- Deux initiatives visent à stimuler une croissance inclusive : « Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois »¹³² et « la Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale »¹³³.

En complément, la Commission a adopté plusieurs communications de nature horizontale en matière de marché intérieur¹³⁴ et de commerce international¹³⁵.

¹²⁷ Communication de la Commission du 19 mai 2010, Un agenda numérique pour l'Europe, COM(2010) 245.

¹²⁸ Communication de la Commission du 6 octobre 2010, Une Union pour l'innovation, COM(2010) 546.

¹²⁹ Communication de la Commission du 15 septembre 2010, Jeunesse en mouvement, COM(2010) 447.

¹³⁰ Communication de la Commission du 26 janvier 2011, Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources, COM(2011) 21.

¹³¹ Communication de la Commission du 28 octobre 2010, Une politique industrielle intégrée à l'ère de la mondialisation : Mettre la compétitivité et le développement durable sur le devant de la scène, COM(2010) 614.

¹³² Communication de la Commission du 23 novembre 2010, Un agenda pour des nouvelles compétences et des emplois : une contribution européenne pour le plein emploi, COM(2010) 682.

¹³³ Communication de la Commission du 16 décembre 2010, Une plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale : un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale, COM(2010) 758.

¹³⁴ Communication de la Commission du 27 octobre 2010, Vers un Acte pour le Marché unique : Pour une économie sociale de marché hautement compétitive : 50 propositions pour mieux travailler, entreprendre et échanger ensemble, COM(2010) 608 ; Communication de la Commission du 13 avril 2011, L'Acte pour le marché unique ; Douze leviers pour stimuler la croissance et renforcer la confiance « Ensemble pour une nouvelle croissance », COM(2011) 206.

¹³⁵ Communication de la Commission du 9 novembre 2010, Commerce, croissance et affaires mondiales : La politique commerciale au cœur de la stratégie Europe 2020, COM(2010) 611.

– Les actions au niveau national

Quant aux actions nationales, le Conseil a adopté dix *lignes directrices intégrées* qui indiquent les réformes structurelles à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs de la stratégie Europe 2020. Ces lignes directrices sont prévues par deux textes juridiques différents car ils sont adoptés sur des bases juridiques du traité différentes et doivent rester stables jusqu'en 2014.

...et dix lignes directrices de réformes structurelles nationales pour atteindre les objectifs UE 2020 en matière de politique économique et d'emploi.

- Les six premières lignes directrices sont prévues par les grandes orientations de politiques économiques¹³⁶ adoptées sur base de l'article 121 TFUE. Elles visent à (i) garantir la qualité et la viabilité des finances publiques, (ii) résorber les déséquilibres macro-économiques dans l'Union européenne, (iii) réduire les déséquilibres macro-économiques au sein de la zone euro, (iv) optimiser le soutien à la recherche et développement et à l'innovation, renforcer le triangle de la connaissance et libérer le potentiel de l'économie numérique, (v) favoriser une utilisation plus efficace des ressources et réduire les émissions de gaz à effet de serre, (vi) améliorer l'environnement des entreprises et des consommateurs et moderniser la base industrielle afin d'assurer le plein fonctionnement du marché intérieur.
- Les quatre dernières lignes directrices sont prévues par les lignes directrices pour les politiques de l'emploi¹³⁷ adoptées sur base de l'article 148 TFUE. Elles visent à (i) accroître la participation des femmes et des hommes au marché du travail, diminuer le chômage structurel et promouvoir la qualité de l'emploi, (ii) développer une main-d'œuvre qualifiée en mesure de répondre aux besoins du marché du travail et promouvoir l'éducation et la formation tout au long de la vie, (iii) améliorer la qualité des systèmes d'éducation et de formation et les rendre plus performants à tous les niveaux, et augmenter la participation à l'enseignement supérieur ou d'un niveau équivalent, et (iv) promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté.

Ces 10 lignes directrices intégrées doivent être traduites dans les programmes nationaux de réforme adoptés annuellement par les États membres et font l'objet d'un suivi au niveau européen dans le cadre du semestre européen.

¹³⁶ Recommandation 2010/410 du Conseil du 13 juillet 2010 relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union, J.O. L 191 du 23.07.2010 p.28.

¹³⁷ Décision 2010/707 du Conseil du 21 octobre 2010 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, J.O. L 308 du 24.11.2010 p.46. Ces lignes directrices, qui sont annuelles, ont été reconduites à l'identique en 2011 par la Décision 2011/308 du Conseil du 19 mai 2011.

2.2. Le pacte pour l'Euro Plus

2. Un pacte pour l'Euro Plus qui comprend un programme de réformes socio-économiques basé sur quatre axes et plus de 100 mesures

Le pacte pour l'Euro Plus a été adopté par 23 Etats membres lors du Conseil européen de mars 2011¹³⁸. Il est de nature essentiellement politique puisqu'il ne se base sur aucun acte juridique formel obligatoire. Il s'agit d'un programme de réformes socio-économiques axé sur quatre grandes priorités :

- Le développement de la *compétitivité* par des mesures assurant d'une part que l'évolution du coût du travail soit en ligne avec celle de la productivité et, d'autre part, que cette productivité augmente par des actions en matière d'éducation, de R&D, de libéralisation des secteurs régulés, ou d'amélioration de l'environnement des entreprises ;
- La stimulation de l'*emploi* notamment par la promotion de la flexicurité alliant la flexibilité d'emploi avec la sécurité des travailleurs¹³⁹ et par des réformes fiscales favorisant le travail ;
- La viabilité des finances publiques, en particulier des dépenses de sécurité sociale (retraites, soins de santé et allocations de chômage) ;
- Le renforcement de la stabilité financière.

En outre, le pacte pour l'Euro Plus prévoit l'amélioration de la coordination et de l'harmonisation des politiques fiscales, comme par exemple l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés ou la taxe sur les transactions financières.

Lors du Conseil européen de juin 2010, les 23 Etats participants au pacte pour l'Euro Plus se sont engagés à plus de 100 mesures concrètes¹⁴⁰. Les engagements pris dans le pacte doivent être traduits dans le cadre des programmes nationaux de réforme et font l'objet d'une évaluation régulière par le Conseil européen.

¹³⁸ Le texte du pacte pour l'Euro Plus se trouve en annexe des Conclusions du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011.

¹³⁹ Les principes communs de la flexicurité ont été définis dans une Communication de la Commission du 27 juin 2007, COM(2007) 359.

¹⁴⁰ Voy. doc EUCO 24/11 du 21 juin 2011.

2.3. Le Pacte pour la croissance et l'emploi

Le Pacte pour la croissance et l'emploi a été adopté par les chefs d'Etat ou de gouvernement des 27 Etats membre de l'Union européenne lors du Conseil européen de juin 2012 . Il a été adopté, à la demande du nouveau Président socialiste français mais également d'autres délégations comme l'Italie ou la BCE, comme pendant du TSCG. Toutefois, comme le Pacte pour l'Euro Plus, il ne s'agit que d'un engagement politique qui n'a pas de force juridique obligatoire. Quant à son contenu, il s'agit principalement d'un catalogue de mesures nationales et européennes qui étaient déjà en discussion lors de l'adoption du Pacte et qui devraient contribuer à relancer la croissance en Europe.

La partie du Pacte relative aux mesures nationales vise principalement à rappeler la coordination des politiques économiques renforcée par les nouveaux mécanismes de gouvernance économique européenne, en relevant en particulier la nécessité d'un assainissement budgétaire intelligent c'est-à-dire préservant les dépenses publiques en faveur de la croissance, le financement de l'économie réelle, les réformes structurelles, la lutte contre le chômage notamment en recourant au Fonds social européen, et la modernisation des administrations publiques nationales.

La partie du Pacte relative aux mesures européennes rappelle les politiques principales en faveur de la croissance : le marché intérieur, en particulier pour l'économie numérique et de l'énergie ; la recherche et développement et l'innovation ; le budget européen dont la politique de cohésion ; le financement de l'économie réelle avec une injection de 120 milliards d'euros, soit l'équivalent de 1% du PIB européen, par une augmentation de capital de la BEI, le développement des obligations liées à des projets d'investissement (projets bonds) et une réaffectation des fonds structurels ; une amélioration de la coordination fiscale ; des politiques en faveur de l'emploi ; et le développement du commerce international.

3. Un chapitre dédié à l'intégration et la coordination plus équilibrée des politiques socio-économiques dans le traité de stabilité.

2.4. Le titre économique du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire

Le titre IV relatif à la coordination des politiques économiques et la convergence du TSCG, qui avait été souhaité notamment par la France, vise à assurer un équilibre avec le titre budgétaire du traité. Il ouvre la voie à une coordination et une intégration plus équilibrée et plus poussée des politiques socio-économiques entre les Etats participants.

D'abord, les 25 Etats parties au TSCG s'engagent à œuvrer conjointement et à adopter les actions nécessaires dans tous les domaines essentiels au bon fonctionnement de la zone euro, notamment en matière de compétitivité, d'emploi, de soutenabilité des finances publiques et de stabilité financière¹⁴¹. Les quatre domaines d'action du pacte pour l'Euro Plus sont ainsi repris dans un texte formel du droit international.

Ensuite, les 25 Etats parties s'engagent à recourir aux mécanismes de cercles concentriques prévus par les traités européens (la coordination au sein de la zone euro basée sur l'article 136 TFUE, ou les coopérations renforcées au sein d'un groupe d'au moins 9 Etats membres basées sur les articles 20 TUE et 326-340 TFUE) pour les questions essentielles au bon fonctionnement de la zone euro¹⁴². A la demande de la Grande-Bretagne notamment, le TSCG dispose ces actions de manière qu'elles ne pourront pas porter au marché intérieur, le projet principal de l'ensemble des 27 Etats membres.

Enfin, les 25 Etats parties s'engagent à débattre entre eux de toute réforme économique importante avant de les mettre en œuvre. Si nécessaire, ils coordonnent ces réformes¹⁴³. Ce débat préalable ou cette coordination peut avoir lieu dans le cadre du semestre européen, et en particulier lorsque les recommandations aux programmes nationaux de réforme sont discutées dans les enceintes du Conseil tant au niveau des comités techniques qu'au niveau des formations ministérielles.

¹⁴¹ Art. 9 TSCG.

¹⁴² Art. 10 TSCG. Même si les conditions de recours à la coopération renforcée semblent être plus souples dans l'art. 10 TSCG, qui fait référence à une utilisation « chaque fois que cela est indiqué et nécessaire », que dans l'art. 20, §2 TUE qui fait référence à une utilisation « en dernier ressort », il est incontestable que les conditions strictes de recours à la coopération renforcée prévues par le TUE s'appliquent dans le cadre du TSCG : UK House of Commons (2012, p. 23).

¹⁴³ Art. 11 TSCG.

3. Les innovations institutionnelles

3.1. Au niveau de l'Union européenne : le semestre européen

Le « semestre européen », qui est prévu par le règlement 1466/97 amendé¹⁴⁴, vise à améliorer l'efficacité des coordinations des politiques budgétaires et économiques des Etats membres avec deux grandes innovations. La première innovation vise à synchroniser le contrôle des politiques budgétaires (les programmes de stabilité/convergence et le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance), celui des déséquilibres macro-économiques (examen des pays et les recommandations préventives) et les coordinations des politiques économiques et de l'emploi (programme national de réforme)¹⁴⁵. La deuxième innovation vise à tenir cette triple coordination européenne durant le premier semestre de chaque année, avant l'adoption des décisions nationales par les parlements des Etats membres. Les principales étapes du semestre européen sont les suivantes :

Le semestre européen qui prend place le 1^{er} semestre de chaque année, vise à améliorer l'efficacité des coordinations des politiques budgétaires et économiques des Etats membres.

En début d'année (ou fin d'année précédente), la Commission européenne adopte un *examen annuel de la croissance* (Annual Growth Survey)¹⁴⁶. Cet examen fait un rapportage des mesures adoptées au niveau européen et au niveau national dans le cadre de la Stratégie Europe 2020 et fixe les priorités de l'Union européenne pour stimuler la croissance et la création d'emplois au cours de l'année à venir.

Ensuite, l'examen de croissance de la Commission est discuté par les différentes instances du Conseil d'abord au niveau des comités techniques et ensuite au niveau des différentes formations ministérielles¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Art. 2 –bis Règl. 1466/97 amendé.

¹⁴⁵ Notons que la phase corrective du pacte de stabilité et de croissance (la procédure de déficit excessif) et la phase corrective du contrôle des déséquilibres macro-économiques (la procédure de déséquilibres macro-économiques excessifs) ont un échéancier propre à chaque Etat membre qui en est l'objet et qui ne s'inscrit pas dans le semestre européen.

¹⁴⁶ Communication de la Commission du 23 novembre 2011, Rapport Annuel de croissance 2012, COM(2011) 815. Ce Rapport comprend 4 annexes relatives (1) aux progrès réalisés dans les objectifs de la stratégie Europe 2020, (2) à la situation macro-économique de l'Union européenne et de ses Etats membres, (3) à un projet du rapport annuel conjoint sur l'emploi en Europe prévu par l'art. 148 §5 TFUE, et (4) aux politiques fiscales favorables à la croissance et à une meilleure coordination fiscale en Europe.

¹⁴⁷ Ces discussions sont résumées dans un rapport de la Présidence en exercice du Conseil à l'attention du Conseil européen : Voy. Rapport de synthèse de la Présidence danoise du 22 février 2012 sur la mise en œuvre du semestre européen, doc. 6662/12. Notons également que les formations Ecofin et Epsco du Conseil adoptent des conclusions spécifiques sur l'examen de croissance de la Commission car ces deux formations ont un rôle institutionnel spécifique à jouer dans la coordination des politiques socio-économiques en vertu des articles 121 et 148 du TFUE.

En mars, les orientations générales sont fixées par le Conseil.

Ce dialogue politique conduit, en mars, le Conseil européen de printemps à formuler des *orientations générales au niveau européen* qui permettront aux États membres d'élaborer leurs programmes de stabilité/convergence et leurs programmes nationaux de réforme. Parallèlement, le Parlement européen discute également l'examen de la Commission.

En avril, les États membres présentent leurs programmes de stabilité ou de convergence et leur programme nationaux de réformes.

A la mi-avril, les États membres présentent leurs *programmes de stabilité ou convergence* qui visent, sur base des règles du pacte de stabilité et de croissance, à garantir la viabilité de leurs finances publiques¹⁴⁸. Les programmes doivent être rédigés sur base d'un Code de conduite adopté par le Conseil, dont la dernière révision date de janvier 2012¹⁴⁹.

Au même moment, les États membres présentent les programmes nationaux de réformes basés sur les 10 lignes directrices intégrées de la stratégie Europe 2020 et les engagements du pacte pour l'Euro Plus¹⁵⁰.

La rédaction des programmes nationaux de réforme ne fait pas l'objet d'un code de conduite formel du Conseil, mais d'indications informelles du secrétariat général de la Commission européenne¹⁵¹. D'abord, le programme national doit inclure un scénario macro-économique à moyen terme compatible avec celui utilisé dans le programme de stabilité/convergence en matière budgétaire. Ensuite, le programme national doit inclure un rapportage des réformes adoptées suite aux engagements pris dans le programme de l'année précédente et dans le cadre du pacte pour l'Euro Plus ainsi qu'aux recommandations faites par le Conseil à l'État membre à l'issue du semestre européen. Ce rapportage est essentiel puisqu'une des faiblesses de la Stratégie de Lisbonne était le manque de suivi par les États membres des actions auxquelles ils s'étaient engagés. Enfin, le programme national doit contenir les actions à prendre pour

¹⁴⁸ Les programmes de stabilité ou de convergence sont disponibles à http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgpl/convergence/index_en.htm.

¹⁴⁹ Code of conduct of 24 January 2012 on the Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes, disponible à http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgpl/legal_texts/index_en.htm

¹⁵⁰ Les programmes nationaux de réforme sont disponibles à http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/monitoring-progress/recommendations-2011/index_fr.htm. Notons que les pays qui bénéficient d'un programme de prêts de l'UE et du FMI ne sont pas tenus de présenter un programme national de réforme puisqu'ils font l'objet de rapportage régulier dans le cadre des programmes de prêts.

¹⁵¹ Lettre de la Secrétaire général de la Commission du 13 juillet 2010 complétée par une lettre du 23 septembre 2010 ; Lettre de la Secrétaire général de la Commission du 2 décembre 2011 complétée par une lettre du 18 janvier 2012.

atteindre les 5 grands objectifs que l'Etat membre s'est assigné au niveau national dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Les actions mentionnées doivent être précises, concrètes, avec un échéancier clair.

Fin mai, la Commission évalue ces programmes nationaux et formule des propositions de quelques recommandations de politiques budgétaires et socio-économiques plus ou moins précises pour chaque Etat membre et au niveau de la zone euro sur base des articles 121 et 148 du TFUE.

En mai, la Commission évalue ces programmes qui sont approuvés en juillet par le Conseil.

En juin, les différentes instances du Conseil examinent les propositions de recommandations, d'abord au niveau des comités techniques et ensuite au niveau ministériel dans les formations Ecofin et Epsco. Sur cette base, le Conseil européen d'été en approuve la teneur générale. Enfin en juillet, le Conseil adopte formellement à la majorité super qualifiée les recommandations par pays et au niveau de la zone euro¹⁵².

Pour renforcer la légitimité et l'appropriation de la nouvelle gouvernance, le Parlement européen peut tenir un dialogue économique avec des instances européennes ou des instances nationales¹⁵³. Ainsi la compétence du Parlement européen peut inviter le Président du Conseil, de la Commission, du Conseil européen ou de l'Eurogroupe pour discuter de certaines questions relatives à la gouvernance économique. Par ailleurs, elle peut dialoguer avec les Etats membres qui font l'objet de recommandations ou sanctions du Conseil.

3.2. Au niveau de la zone euro : le sommet de la zone euro

La gouvernance de la zone euro avait déjà été quelque peu améliorée par le traité de Lisbonne qui avait prévu une nouvelle base juridique pour la coordination des politiques économiques au sein de la zone monétaire, avait formalisé l'Eurogroupe et avait permis une représentation extérieure commune de la zone euro¹⁵⁴.

¹⁵² Les recommandations du Conseil aux différents Etats membres sont disponibles à http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/monitoring-progress/recommendations-2011/index_fr.htm.

¹⁵³ Le dialogue économique au Parlement européen a été instauré dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance par les art. 2 – bis ter Règl. 1466/97, art. 2bis du Règl. 1467/97, art. 3 Règl. 1173/2011. Il a été instauré dans le cadre du contrôle des déséquilibres macro-économiques par les art. 14 du Règl. 1176/2011 et art. 6 Règl. 1174/2011.

¹⁵⁴ Nouveaux articles 136-138 TFUE.

En octobre 2011, le sommet de la zone euro adopte un plan pour renforcer la gouvernance de la zone euro avec trois grands objectifs :

Toutefois, la crise de l'euro a montré que ces améliorations n'étaient pas suffisantes. Lors du sommet de la zone euro d'octobre 2011, les chefs d'Etat et de gouvernement des pays participants à l'euro ont adopté un important plan de 10 mesures pour renforcer la gouvernance de la zone euro¹⁵⁵. Ces 10 mesures peuvent être regroupées en trois grands objectifs :

1. Améliorer la coordination

Le premier objectif vise à améliorer la coordination politique tant au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement qu'au niveau ministériel. Cela a mené à la création du sommet de la zone euro¹⁵⁶, réunissant les chefs d'Etat et de gouvernement des pays participants à l'euro, avec un Président élu par les membres du sommet pour un mandat d'une durée identique à celui de Président du Conseil européen (2 ans et demi)¹⁵⁷ ; à la possibilité d'un président à temps plein pour l'Eurogroupe ; et à une réunion mensuelle du Président du sommet de la zone euro, du Président de l'Eurogroupe, et du Président de la Commission, avec éventuellement le Président de la Banque Centrale européenne.

2. Améliorer la préparation technique des réunions ministérielles

Le deuxième objectif vise à améliorer la préparation technique des réunions ministérielles, en particulier de l'Eurogroupe. Cela a mené à un renforcement du groupe de travail Eurogroupe au sein du comité économique et financier et à la réorganisation du Secrétariat général du Conseil.

3. Améliorer les liens entre les pays de l'eurogroupe et les autres membres de la zone euro.

Le troisième objectif vise à assurer un lien étroit entre les réunions des pays participants à l'euro et les réunions de tous les membres de l'Union européenne par une information permanente des travaux du sommet de la zone euro de son Président à l'ensemble des membres de l'Union européenne. Ce lien est assurément facilité lorsque le Président du sommet de la zone euro est également le Président du Conseil européen, comme c'est le cas actuellement.

La plupart de ces mesures, qui avaient un caractère informel, ont été reprises dans le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'UEM¹⁵⁸ et acquièrent ainsi un caractère formel en droit international.

¹⁵⁵ Annexe I de la déclaration du sommet de la zone euro du 26 octobre 2011.

¹⁵⁶ Rappelons que le premier sommet de la zone euro s'était réuni à Paris, sous Présidence française, le 13 octobre 2008 pour adopter un plan européen de sauvetage du secteur bancaire suite à la crise des subprimes.

¹⁵⁷ En marge du Conseil européen de mars 2012, H. Van Rompuy a été élu comme Président du sommet de la zone euro jusqu'en novembre 2014.

¹⁵⁸ Art. 12 TSCG.

Ainsi, le TSCG prévoit que le sommet de la zone euro se réunit au moins deux fois par an pour discuter des questions relatives à la gouvernance et aux politiques menées dans le cadre de la zone monétaire¹⁵⁹. Le président du sommet est désigné à la majorité simple des membres du sommet ayant ratifié le TSCG. Les travaux sont préparés par le Président, en étroite collaboration avec le Président de la Commission et sur base des travaux de l'Eurogroupe. Le Président du Parlement européen peut être entendu par le sommet et le Président du sommet doit faire rapport au Parlement européen après chaque réunion. On voit donc que le sommet de la zone euro est organisé de façon similaire au Conseil européen¹⁶⁰.

Le sommet de la zone euro se réunit au moins deux fois par an.

Toutefois, lors de la négociation du traité, certaines délégations, emmenées par la Pologne et soutenues par l'Allemagne, souhaitent que les Etats qui ne sont pas membres de l'euro mais et qui sont parties au TSCG puissent participer au sommet de la zone euro. D'autres délégations, emmenées par la France, s'y opposaient arguant des interdépendances particulières existantes entre les pays partageant une même monnaie. Finalement, le TSCG dispose que le sommet de la zone euro ne compte que les Etats participants à la zone monétaire, mais qu'il peut être élargi aux 10 Etats parties au TSCG qui ne sont pas membres de la zone monétaire lorsqu'y est discuté l'architecture globale ou les règles fondamentales de la zone euro, la mise en œuvre du TSCG, et les questions de compétitivité concernant les Etats parties au TSCG¹⁶¹.

Pour renforcer la légitimité démocratique de cette nouvelle gouvernance, le TSCG prévoit la mise en place d'une conférence réunissant des représentants du Parlement européen et des parlements nationaux des Etats parties pour débattre de la coordination des politiques budgétaires et socio-économiques visées par le traité¹⁶².

¹⁵⁹ Art. 12 TSCG.

¹⁶⁰ Art. 15 TFUE.

¹⁶¹ Art. 12, §3 TSCG.

¹⁶² Art. 13 TSCG. Notons que la référence au Protocole n°1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne pose problème car le Protocole vise les 27 Parlements nationaux de tous les Etats membres de l'Union, tandis que le TSCG ne vise que 25 parlements nationaux des Etats parties à ce traité.

PARTIE III : ANALYSE CRITIQUE

Les événements liés à la crise économique et budgétaire ont forcé la décision politique. Elle reste toutefois critiquable

Ce tour d'horizon des nouvelles règles européennes en matière de gouvernance économique nous montre que cette dernière a progressé de manière substantielle depuis 2010. Comme souvent, les événements ont forcé la décision politique. La crise de la zone euro a rendu possible ce que ne l'était pas lors de la négociation du traité de Maastricht ou lors de la négociation du projet de traité constitutionnel devenu le traité de Lisbonne.

Portons maintenant un regard critique sur les nouvelles règles en montrant l'option principale qui a été retenue pour améliorer la gouvernance économique, en soulevant les faiblesses des nouvelles règles et, sur cette base, proposant des améliorations pour l'avenir.

1. La solution retenue

La stratégie de réforme de la gouvernance économique s'est basée sur trois grands principes, qui étaient sans doute les seuls principes acceptables par les Etats membres à ce stade de la construction européenne : l'eupéanisation des politiques nationales plutôt que le développement de politiques européennes, le rôle des instances exécutives plutôt que législatives, et le développement de plusieurs cercles concentriques différents plutôt que le choix de deux cercles seulement.

– Une eupéanisation accrue par étapes des politiques nationales

Eupéaniser les politiques nationales ou renforcer directement l'UE ?

L'option suivie pour améliorer la gouvernance européenne a consisté à renforcer les mécanismes de coordination des politiques socio-économiques nationales, ou pour reprendre le langage du Président Van Rompuy, à eupéaniser davantage les politiques nationales. Ce renforcement se base sur plusieurs changements : une coordination européenne avant les décisions nationales, un examen simultané des politiques budgétaires, économiques et de l'emploi, un élargissement des indicateurs de divergences macro-économiques qui sont suivis, une multiplication et une automaticité accrue des sanctions en cas de dérapages budgétaires et macro-économiques au sein de la zone Euro, une appropriation nationale accrue de la règle d'équilibre budgétaire.

Une autre option possible eût été de renforcer directement les politiques socio-économiques européennes. Cette option passe nécessairement par une augmentation substantielle du budget européen, alimenté directement par les recettes fiscales européennes¹⁶³ par exemple sur la TVA, les émissions de CO₂, les billets d'avions, les transactions financières. Elle implique également une réglementation européenne, notamment financière¹⁶⁴, plutôt qu'une coordination des réglementations nationales. Cette option n'a pas été suivie au départ suite l'opposition de la majorité des Etats membres. Toutefois, la mise en place de l'Union bancaire pourrait marquer un tournant dans la réforme de la gouvernance économique avec le choix de réponses plus directement européenne.

– Un déplacement de pouvoir des instances législatives vers les instances exécutives

Les nouvelles règles ont substantiellement renforcé le rôle de la Commission et du Conseil, instances à caractère essentiellement exécutif¹⁶⁵ dans les décisions budgétaires et économiques nationales. La Commission peut émettre des avis sur les étapes principales du processus budgétaire national, contrôler le respect des engagements pris et imposer certaines sanctions financières aux Etats qui ne respectent pas leurs engagements à moins que le Conseil ne s'y oppose à la majorité qualifiée. Le Conseil dispose également de davantage de pouvoirs sur les procédures budgétaires nationales, ce qui renforce d'autant le rôle des instances préparatoires du Conseil, en particulier le Comité économique et financier et, en son sein, le groupe de travail Eurogroupe.

Le Conseil et la Commission sont renforcés mais le Parlement garde les mêmes compétences

Par contre, le rôle des instances législatives n'a été que peu modifié. Au niveau européen, il faut distinguer le rôle du Parlement dans l'adoption et dans la mise en œuvre des nouvelles règles de gouvernance économique.

Quant à l'adoption des règles renforçant le contrôle des déséquilibres budgétaires et macro-économiques, le Parlement européen était co-législateur pour la plupart des nouveaux règlements, mais une partie importante du compromis politique s'est dessinée en dehors de l'assemblée législative au sein de la Task force sur la gouvernance économique et du Conseil européen. Quant à l'adoption de la stratégie Europe 2020,

¹⁶³ Cette option avait d'ailleurs été évoquée par Van Rompuy quelques jours avant sa première nomination comme Président du Conseil européen en 2009.

¹⁶⁴ Maystadt (2012 : 151), Verhofstadt (2009).

¹⁶⁵ Il vrai qu'au niveau européen, le Conseil joue également le rôle d'instance législative.

le Parlement européen n'a pu adopter que des résolutions politiques¹⁶⁶ sans effet obligatoire sur la stratégie en général, et un avis consultatif sur les lignes directrices pour l'emploi¹⁶⁷. Dans la négociation du TSCG, le Parlement n'a été qu'observateur.

Quant à la mise en œuvre des règles, le Parlement européen est très peu impliqué, au-delà du dialogue économique d'ordre essentiellement politique et non décisionnel.

Au niveau national, les Parlements ne sont que peu impliqués dans les nouvelles procédures vu l'absence traditionnelle des Parlements nationaux dans le processus décisionnel européen. Néanmoins, le TSCG fait une légère ouverture en prévoyant une conférence composée de représentants du Parlement européen et des parlements nationaux.

– **La multiplication des cercles concentriques au sein de l'Union européenne**

Des règles à application géographique variable.

Le nombre d'États participants aux nouveaux mécanismes de coordination est très variable. Certains mécanismes s'appliquent aux 27 États membres de l'Union européenne (les règles de base du pacte de stabilité et de croissance, ainsi que du contrôle des déséquilibres macro-économiques, et la stratégie Europe 2020), certaines règles pourraient s'appliquer, sous réserve des ratifications, à 25 États membres (la plupart des dispositions du TSCG), d'autres règles s'appliquent à 23 États membres (les engagements conclus dans le cadre du pacte pour l'Euro Plus), et d'autres règles encore s'appliquent aux 17 États participants à l'euro (la plupart des sanctions du pacte de stabilité et de croissance, ainsi que du contrôle des déséquilibres macro-économiques, et certaines dispositions du TSCG).

A cet égard, il faut relever l'impact politique que pourra avoir le TSCG à l'avenir. Il pourrait ouvrir la voie à une différenciation accrue entre d'une part les États membres de la zone euro et ceux qui souhaitent la rejoindre et, d'autre part, les autres États membres tout en permettant au premier groupe d'utiliser, voire de façonner, les institutions de l'Union sans l'accord du deuxième groupe.

¹⁶⁶ Voy. les résolutions du Parlement européen du 10 mars 2010, du 26 juin 2010 et du 17 février 2011 sur UE2020.

¹⁶⁷ Résolution du Parlement européen du 8 septembre 2010. Cet avis consultatif est prévu par l'art. 148, §2 TFUE.

Une autre option eût été de délimiter plus clairement les mécanismes en deux catégories : les mécanismes de base qui s'appliquent aux 27 Etats membres de l'Union européenne, et des mécanismes additionnels qui visent les 17 Etats participants à l'euro vu les interdépendances créées par la monnaie commune.

2. Les faiblesses de la nouvelle gouvernance économique et quelques remèdes

Cette européanisation des politiques nationales à travers de multiples cercles concentriques souffrent de plusieurs faiblesses : les différents instruments de contrôle et de coordination sont complexes et certains se chevauchent, les nouveaux mécanismes risquent de souffrir d'un manque d'appropriation nationale, ces mécanismes n'assurent pas suffisamment un équilibre entre l'ensemble des politiques macro-économiques ainsi qu'entre les acteurs institutionnels économiques et sociaux, et manquent de légitimité.

Une réforme dans l'urgence qui présente des faiblesses.

Ces faiblesses, qui sont liées entre elles, résultent notamment du fait que la gouvernance économique a dû être réformée dans l'urgence sous la pression très forte des marchés financiers. Cela a mené à des réformes incrémentales par étapes sans avoir pris le temps de penser globalement les conséquences d'une monnaie unique en termes de gouvernance économique et politique. Cela tient également au fait que les réformes ont été discutées puis décidées principalement au sein du Conseil européen, sans des contributions suffisamment ambitieuses de la Commission européenne et sans tenir compte suffisamment des positions du Parlement européen.

2.1. Des procédures complexes et enchevêtrées

La première faiblesse de la gouvernance économique, qui est la plus évidente, réside dans la multiplicité des instruments de contrôle et de coordination des politiques nationales. On compte au moins cinq mécanismes de contrôle et de coordination formels, dont trois font référence à un pacte, avec leurs propres bases juridiques, procédures et sanctions :

Une multiplicité d'instruments de contrôle et de coordination des politiques nationales...

- le contrôle budgétaire par les quatre règlements du pacte de stabilité et de croissance et le pacte budgétaire du TSCG ;

- le contrôle des déséquilibres macro-économiques par les deux nouveaux règlements en la matière ;
- la coordination des politiques économiques sur base de l'art. 121 TFUE dans le cadre Stratégie Europe 2020 et de certaines dispositions du TSCG ;
- la coordination des politiques de l'emploi sur base de l'article 148 TFUE dans le cadre de la Stratégie Europe 2020 et de certaines dispositions du TSCG ;
- la coordination des réformes structurelles dans le cadre du pacte pour l'Euro Plus et du pacte pour la croissance et l'emploi.

... qui rend la gouvernance économique très complexes.

Cette multiplication des instruments rend la gouvernance économique très complexe, d'autant plus que certains d'entre eux se chevauchent. Ainsi certaines politiques nationales peuvent faire l'objet de plusieurs mécanismes à la fois mais avec des conséquences juridiques différentes. Les zones de chevauchement les plus importantes touchent à la politique budgétaire qui fait l'objet du pacte de stabilité et de croissance, du contrôle des déséquilibres macro-économiques et du pacte pour l'Euro Plus ; aux réformes structurelles qui touchent à la coordination des politiques économiques et au pacte pour l'Euro Plus ; et à certaines politiques macro-économiques, comme les salaires ou les retraites, qui touchent tant aux politiques économiques qu'aux politiques de l'emploi.

Pour éviter toute complexité et insécurité juridique inutile, il faut limiter autant que possible les chevauchements. Par exemple, les coordinations mises en place par le pacte pour l'Euro Plus devraient être absorbées dans les autres mécanismes.

Toutefois, certains chevauchements sont inévitables vu les relations entre les différents pans de la politique macro-économique nationale et la volonté, justifiée, de coordonner l'ensemble de ceux-ci au niveau européen. Dans ce cas, il faut assurer une intégration des différentes procédures et des acteurs institutionnels impliqués et clarifier les conséquences juridiques notamment en termes de sanctions. Par exemple, la coordination relative aux politiques salariales¹⁶⁸ ou aux retraites doivent recourir aux mécanismes basés sur l'article 121 du TFUE et sur ceux basés sur l'article 148 du TFUE, et les conséquences en cas de non-respect de recommandations européennes doivent être clarifiées dès l'entame de la procédure.

¹⁶⁸ Notons toutefois, qu'en vertu de l'art. 153, §5 TFUE, l'action de coordination de l'Union européenne ne s'applique pas aux rémunérations.

2.2. Un manque d'appropriation nationale des nouveaux mécanismes

La deuxième faiblesse de la gouvernance économique, qui est peut-être la plus fondamentale, réside dans le fait que le rôle des instances nationales dans la mise en œuvre des nouveaux mécanismes n'est pas encore géré de façon satisfaisante. Dès lors que l'option prise consistait à européaniser davantage les politiques nationales plutôt qu'accroître les politiques européennes, la question des instances nationales devient la plus importante pour assurer l'efficacité de la nouvelle gouvernance. Cette question est d'autant plus difficile à résoudre que le passé nous enseigne que des règles avec sanction politique (comme le pacte de stabilité et de croissance) ou des règles sans sanction (comme la méthode ouverte de coordination de la Stratégie de Lisbonne) n'ont pas été suffisamment efficaces à discipliner des Etats divergents vers plus de convergence macro-économique.

Il y a une nécessité de discipliner les États.

Cette question difficile et néanmoins cruciale n'a pas été réglée de manière satisfaisante par la nouvelle gouvernance, tant pour les instruments de contrôle budgétaire que pour ceux de coordination des politiques économiques ou d'emploi.

– En matière de contrôle des déséquilibres budgétaires

En matière budgétaire, le pacte de stabilité et de croissance met trop l'accent sur le respect des règles en matière de déficit et de dette publique mais ne reconnaît pas suffisamment l'inévitable discrétion politique nationale dans la mise en œuvre de ces règles.

En effet, la politique budgétaire ne peut pas être gouvernée par des règles simples d'application automatique, elle nécessite de laisser une marge d'interprétation aux instances politiques pour tenir compte des événements. Pourquoi cette marge ? Si la règle budgétaire est trop simple, elle ne peut pas refléter toutes les nuances des principes économiques. Par exemple, si la règle prévoit que les finances publiques doivent toujours être en équilibre, elle ne peut pas tenir compte du cycle et risque d'avoir des effets pervers. En période de récession, l'Etat devrait diminuer son déficit, ce qui pourrait renforcer la récession. Toute règle budgétaire doit donc être complexe pour être efficace et crédible, ce qui a d'ailleurs été reconnu par les réformes successives du pacte de stabilité et de croissance. Ainsi, par exemple, l'équilibre budgétaire doit porter sur le solde structurel des finances publiques, c'est-à-dire le solde corrigé des effets du cycle de l'économie.

Un manque de contrôle de la marge d'interprétation nationale au niveau budgétaire.

Cette complexité dans les règles implique inévitablement une marge d'interprétation pour les instances chargées d'appliquer les règles, les Parlements et les gouvernements¹⁶⁹. Le risque est alors que les instances nationales utilisent cette marge à leur profit et au détriment de l'intérêt général européen. Pour parer à ce risque, l'exercice de l'inévitable marge d'interprétation nationale doit donc être contrôlé au niveau européen. Cet aspect-là a malheureusement été trop négligé dans les réformes du pacte de stabilité et de croissance.

Cet encadrement doit se baser sur quatre principes de bonne gouvernance publique. Premièrement, le contrôle de l'exercice de la marge d'interprétation doit être objectif, basé sur des critères définis à l'avance et identiques pour tous les Etats membres. En particulier, il ne serait pas admissible de traiter différemment les grands et les petits Etats membres. Deuxièmement, ce contrôle doit être transparent. Tout traitement différencié d'un pays doit être justifié et expliqué publiquement. Troisièmement, le contrôle de l'exercice de la marge d'interprétation doit prendre en compte la stabilité et la croissance de la zone euro, puisque, au sein d'une même zone monétaire, les décisions budgétaires d'un pays peuvent avoir des effets sur tous les autres membres de la zone. Quatrièmement, ce contrôle doit être légitime. Il doit donc faire l'objet d'une discussion entre mandataires élus au niveau national mais également au niveau européen, vu l'importance que la politique budgétaire peut avoir sur le fonctionnement de la zone euro.

Une procédure respectant ces quatre principes se déroulerait de la manière suivante. L'interprétation qu'un Etat donne aux règles budgétaires doit faire l'objet d'une analyse rigoureuse et objective de la Commission européenne. En particulier si l'Etat souhaite s'écarter de sa trajectoire budgétaire, il devrait démontrer les effets positifs de cette déviation sur la stabilité et la croissance de la zone euro. L'argumentation de l'Etat et l'analyse de la Commission seraient la base d'une décision entre les ministres des Finances dont la motivation devrait être discutée au Parlement européen, l'ensemble de ces étapes devant se dérouler de manière transparente.

– En matière de coordination des politiques socio-économiques

L'expérience a montré que la méthode ouverte de coordination présente deux faiblesses majeures : d'une part, elle surestime la capacité des Etats à se coordonner volontairement sans un mécanisme de sanc-

¹⁶⁹ Sur la nécessité de la discrétion dans l'application des règles budgétaires, également Louis (2009, p. 101).

tions et sans une prise de décision obligatoire au niveau européen et, d'autre part, elle manque de légitimité démocratique puisque la plupart de ces recommandations sont proposées par des comités d'experts dont la transparence et le contrôle politique sont limités et ensuite adoptées sans changement par les instances politiques¹⁷⁰.

Toutefois, la principale innovation de la stratégie Europe 2020, consistant à assurer une meilleure appropriation de la coordination des politiques socio-économiques nationales par le Conseil européen, ne permettra sans doute pas de remédier suffisamment aux deux faiblesses essentielles de la méthode ouverte de coordination. Il est peu probable que, sans la sanction externe des marchés financiers, les recommandations européennes, même appropriées par le Conseil européen, assurent une réelle coordination des situations macro-économiques des Etats membres. Il est également peu probable que l'intervention, nécessairement générale, du Conseil européen, mais pas du Parlement européen, puisse légitimer suffisamment le travail technique et détaillé des comités d'experts.

L'appropriation de la coordination des politiques socio-économiques nationales par le Conseil ne permettra sûrement pas de remédier aux faiblesses de la méthode de coordination.

Une voie plus radicale aurait dû être suivie, elle consiste à transférer la décision dans certains domaines socio-économiques du niveau national vers le niveau européen, notamment en matière de grands projets dans les secteurs d'avenir¹⁷¹. Pour les domaines restant au niveau national, l'Union européenne doit renforcer la capacité des administrations nationales à mettre en œuvre les recommandations européennes.

2.3. Un déséquilibre entre les politiques et les acteurs institutionnels

La troisième faiblesse de la gouvernance économique réside dans le déséquilibre créé entre les politiques budgétaires et les autres politiques économiques ainsi qu'entre les acteurs institutionnels de la filière financière et ceux de la filière de l'emploi et sociale.

La nouvelle gouvernance a renforcé davantage le contrôle des politiques budgétaires que la coordination des autres politiques macro-économiques comme la politique de l'emploi, la politique fiscale ou la politique sociale, par ailleurs vues exclusivement sous l'angle des réformes structurelles marquées idéologiquement. Ainsi, la coordination et l'harmo-

¹⁷⁰ Voy. les analyses dans Dehousse (2004) et de la Rosa (2007). Egalement Delors (2012) qui reconnaît avoir surestimé la capacité de coordination volontaire entre les Etats membres.

¹⁷¹ Dans ce sens, Delors (2012).

nisation des politiques fiscales n'ont pas réellement progressé ces dernières années. Il est question d'une harmonisation de la base taxable de l'impôt des sociétés ou d'une taxation des transactions financières, mais aucune décision n'a été prise à ce jour.

En outre, les réformes de la gouvernance ont renforcé les acteurs de la filière financière au sein de chaque institution européenne au détriment des autres acteurs institutionnels impliqués dans les politiques macro-économiques et parfois sans même respecter l'équilibre établi par le TFUE¹⁷². Ainsi la formation des ministres des finances (et les comités techniques associés comme le comité économique et financier¹⁷³ et le comité de politique économique) a été renforcée au sein du Conseil, la Direction-générale des affaires économiques et financières a été renforcée au sein de la Commission européenne¹⁷⁴ et la commission des affaires économiques et monétaires a été renforcée au sein du Parlement européen.

Le déséquilibre en termes de politiques et d'acteurs institutionnels peut rendre la gouvernance moins efficace et moins acceptable.

Ce déséquilibre en termes de politiques et d'acteurs institutionnels peut rendre la nouvelle gouvernance moins efficace et moins acceptable. Prenons l'exemple des politiques de l'emploi. Soit la coordination européenne de ces politiques reste faible. Dans ce cas, la zone euro risque d'être à nouveau déstabilisée par des déséquilibres macro-économiques naissant sur le marché de l'emploi. Soit la coordination européenne de ces politiques a lieu indirectement via notamment le mécanisme de prévention des déséquilibres macro-économiques. Dans ce cas, la stabilité de la zone euro est assurée, mais les acteurs principalement responsables des politiques de l'emploi au niveau national risquent de ne pas être suffisamment impliqués dans les mécanismes européens de coordination¹⁷⁵.

Si l'Union économique et monétaire ne peut marcher que sur deux jambes de force égale, une monétaire et une économique, il est également important que la jambe économique soit elle-même équilibrée entre son muscle budgétaire et son muscle économique. Si ce n'est pas le cas, le muscle budgétaire risque de s'emparer de l'ensemble de la jambe économique et, à terme, de l'atrophier ou de la rendre inacceptable par le corps social.

¹⁷² Barbier (2001b : 12), Pochet (2010, 4).

¹⁷³ Une des dix mesures du plan d'action adopté par le sommet de la zone euro d'octobre 2011 consistait à prévoir un président à temps plein pour le groupe de travail Eurogroupe au sein du comité économique et financier.

¹⁷⁴ Le Commissaire en charge des affaires économiques et monétaires et de l'euro a été fait Vice-président de la Commission en octobre 2011 avec une habilitation de pouvoirs importante : voy. le communiqué de presse de la Commission IP/11/1284 du 27 octobre 2011.

¹⁷⁵ En ce sens également, Barbier (2011a : 5).

Pour parer à ce risque, il faut renforcer la coordination de l'ensemble des politiques macro-économiques ayant une incidence sur la stabilité de la zone monétaire comme les politiques de l'emploi, de la sécurité sociale, fiscales, ou de régulation financière¹⁷⁶.

Il faut renforcer la coordination des politiques macro-économique.

Dans ce contexte, l'ensemble des acteurs en charge des politiques visées au niveau national doit être impliqué davantage. Cela entraîne notamment une meilleure reconnaissance politique de la coordination des politiques de l'emploi prévue par l'article 148 TFUE. Cela passe également par un renforcement des acteurs institutionnels de la filière de l'emploi et sociale, avec par exemple la création au sein de l'Eurogroupe d'une deuxième formation composée des 17 ministres de l'emploi¹⁷⁷.

2.4. Un manque de légitimité démocratique

La quatrième faiblesse de la gouvernance économique, qui est fondamentale, réside dans le manque de légitimité démocratique des instruments qui la sous-tendent. Comme nous l'avons vu, la nouvelle gouvernance implique un double déplacement de pouvoir : du niveau national vers le niveau européen et des instances législatives vers les instances exécutives. Ces déplacements entraînent une remise en cause fondamentale des conceptions traditionnelles de la légitimité des décisions budgétaires et socio-économiques, qui risque de rendre les nouveaux mécanismes inacceptables pour les citoyens¹⁷⁸.

Le double déplacement du pouvoir des États membres vers l'UE et du législatif vers l'exécutif, pose un double problème de contrôle démocratique et d'acceptation par la société.

Cette faiblesse est renforcée par le fait que la plupart des décisions du Conseil est prise par sa formation Ecofin et que ces décisions sont préparées par le comité économique et financier qui est un organe composé de techniciens travaillant de manière très opaque. Comme le souligne Louis (2009, p. 119), « les habitudes de secret et l'absence totale de responsabilité politique d'un organe, qui, officiellement, ne prend aucune décision obligatoire, font problème du point de vue de la transparence et du contrôle démocratique ».

Pour parer à cette faiblesse, les instances parlementaires doivent être mieux impliquées dans la gouvernance économique. Le Parlement européen doit utiliser pleinement le dialogue économique qui vient d'être instauré pour débattre avec les présidents des instances à caractère

¹⁷⁶ Voy. notamment les propositions de Monti (2010).

¹⁷⁷ Le point d'un « élargissement » de l'Eurogroupe est également soulevé par Louis (2009, p. 128) qui évoque la possibilité de réunions d'autres formations ministérielles en Eurogroupe ou des réunions jumbos composées des ministres des finances et des ministres chargés d'autres compétences.

¹⁷⁸ En ce sens également, Hix (2012).

Il faudrait une meilleure implication des parlements nationaux.

exécutif (Commission, Conseil, Conseil européen, Eurogroupe) ainsi qu'avec les Etats membres qui font l'objet de recommandations sévères ou de sanctions. Par ailleurs, le Parlement européen pourrait adopter annuellement une résolution sur le Rapport annuel de croissance de la Commission avant le Conseil européen de printemps.

L'implication des Parlements nationaux dans le processus décisionnel européen est plus controversée. Il est classique d'opposer la sphère décisionnelle européenne et la sphère décisionnelle nationale¹⁷⁹. Selon cette conception, le Parlement national doit agir uniquement dans la sphère nationale, et son action européenne se limiter au contrôle, plus ou moins étroit, qu'il exerce sur les positions de son gouvernement au sein du Conseil ou du Conseil européen ainsi qu'à la ratification éventuelle des modifications des traités constitutifs.

Toutefois, la gouvernance économique affaiblit cette distinction classique entre sphères décisionnelles européenne et nationale puisque les instances européennes sont amenées à contrôler des budgets nationaux, une des prérogatives majeures des Parlements nationaux. Pour que cette nouvelle gouvernance soit suffisamment légitimée et acceptée par les citoyens, les Parlements nationaux doivent donc être mieux impliqués dans cette partie de la sphère décisionnelle européenne.

Le TSCG représente déjà une avancée importante en prévoyant une conférence réunissant des parlementaires européens et nationaux pour débattre des politiques budgétaires et économiques visées dans le traité. Il faudrait sans doute élargir le rôle de cette conférence à l'ensemble des questions liées à la gouvernance économique¹⁸⁰. La principale difficulté de pareille conférence sera son efficacité. En particulier, elle devra être suffisamment rapide, malgré la diversité linguistique de ses membres, pour s'insérer utilement dans les délais serrés du semestre européen ou des procédures correctives en matière budgétaire et de déséquilibres macro-économiques.

Une autre possibilité consisterait à mettre sur pied un dialogue économique au niveau national, à l'image de ce qui est prévu au Parlement européen. Ainsi le Parlement national de l'Etat soumis à des procédures correctives et/ou à des sanctions pourrait inviter le Président du Conseil,

¹⁷⁹ Notons que le traité de Lisbonne avait déjà ouvert une brèche dans cette opposition classique en prévoyant un droit de regard des parlements nationaux sur la mise en œuvre du principe de subsidiarité : art. 6-8 du Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

¹⁸⁰ En ce sens également, Lamassoure (2012), Maystadt (2012 :127).

le Président de la Commission ou le Commissaire chargé des affaires économiques ou de l'emploi ou le Président de l'Eurogroupe pour discuter des décisions européennes prises à son encontre.

2.5. L'utilisation de la méthode intergouvernementale

La cinquième faiblesse de la gouvernance économique réside dans son caractère essentiellement intergouvernemental. Depuis le début de la construction européenne, il est fréquent d'opposer la méthode intergouvernementale et la méthode communautaire. La première, classique des organisations internationales, est basée sur une négociation entre Etats qui tentent chacun de maximiser leurs intérêts nationaux. La seconde, spécificité de l'Union européenne, est basée sur des instances supranationales, comme la Commission européenne, qui vise à maximiser l'intérêt général européen, aux dépens éventuellement de l'intérêt national d'un ou plusieurs Etats.

Toutefois en pratique, cette distinction ne doit pas être exagérée car l'intérêt européen n'est pas absent des négociations intergouvernementales et les intérêts nationaux sont toujours présents dans les instances communautaires¹⁸¹. Par ailleurs, l'histoire nous enseigne que certaines grandes avancées européennes, comme le traité de Schengen ou le traité de Prüm, ont été décidées sur base intergouvernementale car l'Europe reste toujours principalement régie par des Etats nations. Ensuite, ces avancées ont été assimilées et étendues de façon communautaire.

En matière de gouvernance économique, il faut distinguer l'élaboration des règles et leur mise en œuvre. Les nouvelles règles se sont principalement décidées au sein du Conseil européen, souvent sur base de contributions germano-françaises, et donc dans une institution de nature intergouvernementale. Cela explique en partie pourquoi l'européanisation des politiques nationales a été préférée à l'accroissement des politiques européennes. Toutefois, l'application des règles renforce substantiellement le rôle de la Commission et de la Cour de justice, institutions de nature communautaire.

Les nouvelles règles sont décidées au sein du Conseil européen et leur mise en œuvre renforce la Commission et la CJE.

¹⁸¹ Voy. notamment Van Middelaar (2012).

Conclusion

Depuis la mise en place de l'Union économique et monétaire par le traité de Maastricht, la gouvernance économique de cette union a fortement évolué suite aux événements. Cette gouvernance se base sur deux piliers, un contrôle des déséquilibres budgétaires entre les Etats et une coordination des politiques socio-économiques nationales.

A ses début en 1992, la gouvernance économique était faible car les Etats n'étaient pas prêts à transférer au niveau européen leurs compétences en matière de politiques socio-économiques car ils croyaient en leur capacité à se coordonner volontairement et dans la force disciplinante des marchés financiers pour assurer une convergence entre les économies nationales.

Durant les deux dernières décennies, les deux piliers de la gouvernance ont été améliorés. Le pilier budgétaire a été renforcé en 1997 par le pacte de stabilité et de croissance qui se composait essentiellement de deux règlements de droit dérivé prévoyant des règles strictes dont la violation pouvait mener à des sanctions imposées par le Conseil des ministres. Toutefois, les règles étaient trop rigides et ont dû être affinées en 2005 suite à leurs violations par la France et l'Allemagne. Le pilier socio-économique a été synchronisé par la mise en place de la stratégie de Lisbonne en 2000 et plus ciblé par la réforme de cette stratégie en 2005.

Malgré ces réformes, la gouvernance de l'union économique restait fragile car elle était basée sur les actions volontaires des Etats membres pour se tenir à une discipline budgétaire, pour se sanctionner en cas de dérapage et pour coordonner leurs politiques socio-économiques vers plus de convergence. Malheureusement, le passé récent nous montre que l'on ne peut pas faire confiance à la seule volonté des Etats pour converger. L'union monétaire ayant relâché les contraintes exercées par les marchés financiers, les économies nationales ont divergé au lieu de converger.

La crise de l'euro a alors forcé la plus importante réforme de la gouvernance économique depuis sa mise en place lors du traité de Maastricht. Le pilier budgétaire a été renforcé par la révision des règlements du pacte de stabilité et de croissance et par la signature d'un nouveau

pacte budgétaire inscrit dans un traité inter-gouvernemental relatif à la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'UEM. La réforme a resserré les règles en matière de déficit public et de dette publique, a prévu des sanctions automatiques au niveau national, a augmenté les sanctions au niveau européen dont l'automatisme est renforcé par le rôle plus important de la Commission. Ce pilier a également été élargi au contrôle d'autres déséquilibres macro-économiques internes et externes pouvant porter atteinte à la stabilité de la zone monétaire. Le pilier économique a également été réformé, mais dans une moindre mesure. La stratégie Europe 2020 remplace la stratégie de Lisbonne en limitant le nombre d'objectifs à atteindre et en assurant une meilleure appropriation par le Conseil européen des réformes nationales à entreprendre. Elle est complétée par les engagements de réformes structurelles pris dans le cadre du pacte pour l'Euro Plus.

La réforme de l'union économique consiste donc à européeniser davantage les politiques socio-économiques nationales et à donner un rôle plus important aux instances exécutives, en particulier la Commission européenne, dans le contrôle et la coordination des politiques nationales. Cette européenisation accrue s'effectue au sein de multiples cercles concentriques entre les Etats membres (à 27, à 25, à 23, et à 17) au gré des volontés politiques de joindre les différents mécanismes européens de contrôle et de coordination.

Malheureusement, la réforme souffre de faiblesses importantes qui sont liées et qui se renforcent mutuellement. La première faiblesse, qui est la plus évidente, est la multiplication des instruments qui se chevauchent souvent. L'ensemble de la gouvernance est devenu difficilement compréhensible pour les autorités européennes et nationales chargées de la mettre en œuvre, ainsi que pour les citoyens qui doivent comprendre la gouvernance pour accepter les importantes réformes structurelles qu'elle entraînera.

La deuxième faiblesse, qui est sans doute la plus importante, tient au fait que la gouvernance se base encore trop sur les politiques nationales plutôt que les politiques européennes et qu'elle n'encadre pas encore suffisamment la discrétion des autorités nationales. En matière budgétaire, la nouvelle gouvernance a renforcé les règles et l'automatisme des sanctions, mais elle a sous-estimé la discrétion qui est inévitable dans la conduite de la politique budgétaire et, par conséquent, l'encadrement de cette discrétion pour assurer qu'elle prenne suffisamment en compte

l'intérêt européen. En matière de politiques socio-économiques, trop peu d'avancées ont été faites pour assurer que les Etats mènent des réformes structurelles coordonnées. Plus fondamentalement, la nouvelle gouvernance n'assure pas que les décisions nationales prennent suffisamment en compte l'intérêt général européen.

La troisième faiblesse tient au fait que la nouvelle gouvernance s'est principalement focalisée sur la discipline budgétaire, mais a négligé l'harmonisation et la coordination des politiques économiques en faveur de la croissance. En outre, elle a privilégié les acteurs institutionnels de la filière économique et financière au détriment des autres acteurs venant notamment des filières de l'emploi ou des affaires sociales. Cela entraîne inévitablement un déséquilibre dans le choix et la mise en œuvre des politiques socio-économiques.

La quatrième faiblesse tient au manque de légitimité démocratique des nouveaux instruments qui privilégient les institutions exécutives et qui affaiblissent le rôle des instances législatives, tant au niveau européen qu'au niveau national.

Ces faiblesses résultent notamment du fait que la gouvernance économique a dû être réformée dans l'urgence sous la pression très forte des marchés financiers et qu'elles ont été discutées puis décidées principalement au sein du Conseil européen, sans des contributions ambitieuses de la Commission européenne et sans tenir compte suffisamment des positions du Parlement européen.

Je pense donc que la réforme de la gouvernance économique, même si elle est importante et qu'elle était sans doute la seule qui était possible politiquement à ce stade, souffre de nombreuses faiblesses, mais plus fondamentalement qu'elle est largement insuffisante et ne tire pas toutes les conséquences d'une union monétaire. Il faudra donc la corriger, mais surtout la modifier plus radicalement. Cela n'est peut-être pas faisable politiquement aujourd'hui. Toutefois, le danger est que la fatigue des citoyens à l'égard de la construction européenne dont la gouvernance économique est la partie la plus visible et la montée des nationalismes rendront toute réforme de plus en plus difficile à l'avenir.

Si possible, il faudra donc remédier aux faiblesses de la gouvernance pour qu'elle soit plus efficace et plus légitime et, en même temps, se diriger vers une réforme plus radicale.

Ainsi, les multiples procédures devront encore être simplifiées et rationalisées, les chevauchements limités et les conséquences juridiques des chevauchements inévitables devront être clarifiés. Ensuite, le rôle des instances nationales dans la mise en œuvre des nouvelles règles doit être encore mieux pensé. En matière de contrôle budgétaire, l'inévitable marge de manœuvre des instances nationales doit être encadrée de manière plus transparente et objective. En matière de coordination des politiques socio-économiques, l'implication de l'ensemble des parties prenantes nationales doit être renforcée et l'appui européen aux administrations nationales doit être amélioré. En outre, l'équilibre entre les différentes politiques et acteurs institutionnels devra être amélioré. Enfin, la légitimité des nouvelles règles doit être renforcée, notamment en impliquant davantage les instances parlementaires européennes et nationales. Parallèlement à une européanisation accrue des politiques nationales, il faut renforcer les politiques strictement européennes, en particulier le budget européen. C'est sans doute la manière la plus efficace et la plus légitime de gérer une zone monétaire commune.

Cela implique aussi de se poser la question du nombre d'Etats qui doivent participer au changement radical. A cet égard, je pense qu'il faut tirer les conséquences des interrelations que la monnaie unique entraîne et donc renforcer la coopération au sein des 17 membres de la zone euro¹⁸². L'Union européenne pourrait alors évoluer en deux cercles différenciés, l'un basé sur le marché intérieur et l'autre basé sur l'union économique et monétaire.

Le récent rapport des Présidents Van Rompuy, Barroso, Juncker et Draghi sur le futur de l'UEM va sans doute dans la bonne direction. Il devrait toutefois affirmer plus clairement l'importance d'intervention plus directement européenne plutôt que de coordination des politiques nationales, et de la différenciation accrue entre les membres de l'UEM et ceux qui ne le sont pas.

¹⁸² Voy. notamment *Piris (2012)*.

Annexe : liste des normes juridiques

- I. Les normes de l'Union européenne
 - a. Le contrôle des déséquilibres budgétaires : le pacte de stabilité et de croissance renforcé

Protocole n°12 sur la procédure concernant les déficits excessifs.

Règlement 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, J.O. L 209 du 2.8.1997, p. 1 tel que modifié par le règlement 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005 et par le règlement 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 (volet préventif du pacte de stabilité et de croissance).

Règlement 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, J.O. L 209 du 2.8.1997, p. 6, tel que modifié par le règlement 1056/2005 du Conseil du 27 juin 2005 et par le règlement 1177/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 (volet correctif du pacte de stabilité et de croissance).

Règlement 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, J.O. L 306 du 23.11.2011, p. 1 (sanctions nouvelles additionnelles pour les pays de la zone Euro).

Règlement 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne, J.O. L 145 du 10.6.2009, p.1, tel que modifié par le règlement 679/2010 du Conseil du 26 juillet 2010.

Code of conduct of 24 January 2012 on the Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes.

Proposition de la Commission du 23 novembre 2011 de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, COM(2011) 821.

b. L'amélioration des cadres budgétaires nationaux

Directive 2011/85 du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, J.O. L 306 du 23.11.2011, p. 41.

c. Le contrôle des déséquilibres macro-économiques

Règlement 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macro-économiques, J.O. L 306 du 23.11.2011, p. 25 (volets préventif et correctif).

Règlement 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macro-économiques excessifs dans la zone euro, J.O. L 306 du 23.11.2011, p.8 (sanctions pour les pays de la zone Euro).

d. Surveillance renforcée des pays avec des difficultés de stabilité financière

Proposition de la Commission du 23 novembre 2011 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.

2. Les normes en dehors de l'Union européenne

Traité du 2 mars 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

Références

- ARTIS M. (2002), *The Stability and Growth Pact : Fiscal Policy in the EMU*, in F. Breuss, G. Fink and G. Griller (eds), *Institutional, Legal and Economic Aspects of the EMU*, Springer, 101-106.
- BARBIER C. (2010), *De Lisbonne à Europe 2020 : une nouvelle direction pour la stratégie économique de l'Union européenne*, Briefing paper de l'OSE.
- BARBIER C. (2011a), *Quelle appropriation de la nouvelle gouvernance économique européenne*, Briefing paper de l'OSE.
- BARBIER C. (2011b), *Semestre européen ou pacte de compétitivité : bonnet blanc ou blanc bonnet ?*, Opinion paper de l'OSE.
- BARBIER C. (2011c), *Au nom des marchés : quelle légitimité pour la révision de la 'Constitution composée' de l'Union ?*, Opinion paper de l'OSE.
- BLIZKOVSKY P. (2011), *Economic governance and solidarity : A complex relationship*, *Sudia Diplomatica* LXIV-4, 69-84.
- BRIBOSIA H. (2007), *La politique économique et monétaire*, in G. Amato, H. Bribosia et B. de Witte (eds), *Genesis and Destiny of the European Constitution*, Bruylant, 663-685.
- CAMDESSUS M., dir. (2010), *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*, Rapport au Premier ministre français, La Documentation française.
- CRAIG P. (2012), *Written evidence submitted to the UK House of Commons, European Scrutiny Committee, Treaty on Stability, Coordination and Governance: impact on the Eurozone and the rule of law*, 62nd Report of Session 2010-12, vol. 1, pp. Ev 75-Ev 80.
- DE LA ROSA S. (2007), *La méthode ouverte de coordination dans le système juridique communautaire*, Bruylant.
- DEHOUSSE R., dir. (2004), *L'Europe sans Bruxelles : une analyse de la méthode ouverte de coordination*, L'Harmattan.
- DELORS J. (1989), *Rapport sur l'union économique et monétaire dans la Communauté européenne*, Office des Publications de l'Union européenne.
- DELORS J. (2012), *Pour un renouveau de l'Europe*, Tribune à Notre Europe.

- DOUGAN M. and GORDON M. (2012), *Written evidence submitted to the UK House of Commons, European Scrutiny Committee, Treaty on Stability, Coordination and Governance: impact on the Eurozone and the rule of law*, 62nd Report of Session 2010-12, vol. I, pp. Ev 60-Ev 70.
- ETIENNE J. (2010), *La coexistence de normes multilatérales et européennes – Une étude de la déconnexion et de la substitution*, Thèse, UCLouvain
- HIX S. (2012), *Written evidence submitted to the UK House of Commons, European Scrutiny Committee, Treaty on Stability, Coordination and Governance: impact on the Eurozone and the rule of law*, 62nd Report of Session 2010-12, vol. I, pp. Ev 58-Ev 60.
- HOWE M. (2012), *Written evidence submitted to the UK House of Commons, European Scrutiny Committee, Treaty on Stability, Coordination and Governance: impact on the Eurozone and the rule of law*, 62nd Report of Session 2010-12, vol. I, pp. Ev 80 – Ev 82.
- KELLER-NOËLLET J. (2011), *Economic governance: Ambitions and ambiguities*, *Sudia Diplomatica* LXIV-4, 11-26.
- KOK W. (2004), *Relever le défi : la Stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi*.
- LAMASSOURE A. (2012), *De la solidarité financière à la solidarité budgétaire*, in *Fondation Robert Schuman, L'état de l'Union en 2011*.
- de LAROSIÈRE J. (2009), *Report of the High-Level Group on Financial Supervision in the EU*, February.
- LOUIS J.V. (1998), *A Legal and Institutional Approach for building a Monetary Union*, *Common Market Law Review*, 33-76.
- LOUIS J.V. (2006), *The Review of the Stability and Growth Pact*, *Common Market Law Review* 43, 85-106.
- LOUIS J.V. (2009), *L'union européenne et sa monnaie*, *Commentaire Mégret*, 3^{ème} éd., Ed. de l'Université Libre de Bruxelles.
- MONTI M. (2010), *A new Strategy for the Single Market at the service of Europe's economy and society*, Report to the President of the European Commission.
- MAYSTADT Ph. (2012), *Europe : le continent perdu ?*, Ed. Avant-propos.

- MORDONU M., CUERPO C., HOBZA A., SISSOKO A., TUCCI A., ZEUGNER S. (2012), *Scoreboard for the Surveillance of Macroeconomic Imbalances*, European Economy : Occasional Papers 92.
- PEERS S. (2012), *Written evidence submitted to the UK House of Commons, European Scrutiny Committee, Treaty on Stability, Coordination and Governance : impact on the Eurozone and the rule of law*, 62nd Report of Session 2010-12, vol. II, pp. Ev 3-Ev 7.
- PIRIS J.C. (2012), *The Future of Europe : Towards a Two-speed EU ?*, Cambridge University Press.
- POCHE Ph. (2010), *What went wrong with Europe 2020 ?*, ETUI Policy Brief 2/2010.
- RODRIGUES M.J. (2003), *European Policies for a Knowledge Economy*, Edward Elgar.
- VAN MIDDELAAR L. (2012), *Le passage à l'Europe : Histoire d'un commencement*, Gallimard.
- VAN ROMPUY H. (2012), *The discovery of co-responsibility : Europe in the debt crisis*, discours prononcé à l'Université d'Humbolt le 6 février.
- VERHELST S. (2012), *How EU Fiscal Norms Will Become a Safety Net for the Failure of National Golden Rules*, European Policy Brief 6, Egmont Royal Institute for International Relations.
- VERHOFSTADT G. (2009), *Sortir de la crise: Comment l'Europe peut sauver le monde*, Actes Sud.
- UK House of Commons, European Scrutiny Committee (2012), *Treaty on Stability, Coordination and Governance: impact on the Eurozone and the rule of law*, 62nd Report of Session 2010-12, vol. I.

Toutes nos publications sont disponibles :

- en *téléchargement* :

. depuis l'adresse internet du CPCP dans la rubrique " Publications " :

<http://www.cpcp.be/etudes-et-prospectives>

. depuis l'adresse internet du CEPSS dans la rubrique " Publications " : **<http://www.cepess.be/>**

- en *version papier*, vous pouvez les consulter dans notre centre de documentation situé :

Rue des Deux Eglises, 41/45 – 1000 Bruxelles

Tél. : cpcp - 02/238 01 00 / cepess - 02/238 01 43 – Mail : info@cpcp.be / info@cepess.be



Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation



Centre d'Etudes Politiques, Economiques et Sociales

Rue des Deux Eglises 41/45 - 1000 Bruxelles
Tél. : 02/238 01 00