

Revue générale du droit. Colloque annuel lavallois sur les finances publiques : « La gouvernance financière publique après 2022 : rupture ou continuité ? », Université du Mans, faculté de droit de Laval, vendredi 11 mars 2022.

La gouvernance financière européenne à l'aune de trente années d'Union économique et monétaire

Corinne Delon Desmoulin¹

Citer cette publication : Corinne Delon Desmoulin, La gouvernance financière européenne à l'aune de trente années d'Union économique et monétaire, Revue générale du droit, Colloque annuel lavallois sur les finances publiques : « La gouvernance financière publique après 2022 : rupture ou continuité ? », Université du Mans, faculté de droit de Laval, vendredi 11 mars 2022.

¹ Maître de conférences en Droit public – HDR, Directrice du master Management public territorial, LIRIS, Université Rennes 2.

Le traité sur l'Union européenne du 7 février 1992 marque une étape essentielle dans l'établissement d'une Union économique et monétaire. L'art. 2 TUE dispose ainsi que « l'Union se donne pour objectifs : de promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau d'emploi élevé, et de parvenir à un développement équilibré et durable, (...) par l'établissement d'une union économique et monétaire comportant, à terme, une monnaie unique ».

Evoqué de manière succincte dans le traité de Rome au titre des objectifs fixés à la Communauté économique européenne (CEE)², le processus d'unification économique et monétaire n'a véritablement débuté qu'à la fin des années 1960, alors que les premiers pas du marché commun et la construction des premières politiques communes, en particulier la Politique agricole commune (PAC), rendaient nécessaire une plus grande stabilité monétaire au sein des Communautés européennes et montrait déjà la nécessité d'une convergence monétaire et économique entre les 6 États fondateurs³. À la suite de fortes spéculations sur les marchés financiers début 1968 et en raison des conséquences financières des événements de Mai 1968 en France, la Commission européenne a jugé primordial de mettre en place rapidement des instruments de coordination des politiques économiques et des politiques monétaires ; tout déséquilibre dans un État membre produisant désormais des répercussion sur l'ensemble de la Communauté. Aussi a-t-elle transmis au Conseil un plan, dit plan Barre I⁴, portant sur la définition d'objectifs à moyen terme et la mise en place de mécanismes de coopération économique et monétaire au

² Art. 105 et 107 CEE.

³ À ce propos, dès 1962, le Commissaire aux affaires économiques, Robert Marjolin, dans son « *Memorandum sur le programme d'action de la Communauté pendant la deuxième étape* (ou rapport « Marjolin » »), estimait nécessaire de compléter l'union économique par une union monétaire caractérisée par une fixité des taux de change entre les monnaies européennes. A noter également la résolution du Parlement européen du 30 mars 1962 en faveur du renforcement de la coordination des politiques économiques. Sur l'ensemble du processus : R. Hertzog, « La longue marche vers l'Union économique et monétaire », in *Les finances de l'Europe Bilan et perspectives. À la mémoire de Daniel Strasser*, Les Petites affiches de La Loi n° 112, Numéro spécial, 17 septembre 1997, p. 21-31.

⁴ Propositions du 12 février 1969 présentées par Raymond Barre, vice-président de la Commission en charge des affaires monétaires.

sein de la Communauté⁵. A l'occasion du sommet européen de La Haye des 1^{er} et 2 décembre 1969, les chefs d'État et de gouvernement se sont mis d'accord afin d'élaborer un projet, par étapes, en vue de la création d'une union économique et monétaire. Dès l'année suivante et dans le prolongement de cette décision, un plan connu sous le nom de « plan » ou « rapport Werner »⁶ est présenté. Il envisageait la réalisation d'une union économique et monétaire selon trois phases minutieusement décrites. Toutefois, faute d'un soutien suffisant des États membres sans doute effrayés par l'ampleur des transformations à opérer et le caractère très innovant du projet, cette première tentative s'est soldée par un échec. Pour autant le plan Werner s'est révélé extrêmement précieux dans la construction de l'UEM puisque les grands principes qu'il énonçait ont été repris dans le « rapport Delors » présenté presque 30 ans plus tard et qui aboutit à la naissance de l'UEM. Il a encore constitué une source d'inspiration pour la conception du Semestre européen ce qui en fait un véritable réservoir d'idées pour la construction financière européenne.

Pourtant, au cours des années 1970, une première étape dans l'harmonisation est franchie, autorisant, à terme, le transfert de la politique monétaire du niveau national au niveau européen. En effet, un premier accord conclu en 1972⁷ a donné naissance au « serpent monétaire européen », dispositif de stabilisation des changes limitant les fluctuations des taux de change entre les pays membres, et au Fonds européen de coopération monétaire (FECOM) lequel a précédé la Banque centrale européenne. En 1979, le serpent monétaire est remplacé par le système monétaire européen (SME)⁸ dont la vocation principale consistait à limiter la fluctuation des monnaies en les rattachant à un pivot de référence, en l'occurrence l'unité de compte européenne, l'Ecu (*european currency unit*), créé simultanément, et qui servira de matrice à la création de l'euro. Même

⁵ Appelé « plan Barre I ». Raymond Barre était à l'époque vice-président de la Commission européenne en charge des affaires monétaires.

⁶ Du nom du Président du gouvernement et ministre des finances luxembourgeois chargé de coordonner le groupe de travail auteur du rapport : « Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire dans la Communauté », Luxembourg, 8 oct. 1970, Supplément au Bull. CE 11/1970.

⁷ Accord de Bâle, 10 avril 1972.

⁸ Résolution du Conseil européen des 4 et 5 déc. 1978. Le SME est lancé le 13 mars 1979 après d'innombrables difficultés.

si le SME a permis une stabilisation monétaire, la construction d'ensemble restait fragile et n'a pas résisté aux difficultés économiques et surtout aux attaques sur les marchés financiers de années 1980, contre le Franc français et la Livre en particulier. Toutefois, il ressort tant du rapport Werner que de la conception même du SME, que la stabilité des monnaies imposait à terme une plus grande convergence des économies des États membres et un rapprochement au plan monétaire.

A partir de la fin des années 1980, début des années 1990, les difficultés économiques liées au second choc pétrolier, mais aussi les turbulences monétaires et la sortie du SME de plusieurs États membres en raison des attaques à l'encontre de leur monnaie nationale, démontrèrent une nouvelle fois la nécessité d'avancer sur le terrain de l'intégration économique et monétaire. D'ailleurs, l'Acte unique européen des 17 et 28 février 1986 fut l'occasion d'introduire dans le traité CEE un nouveau chapitre consacré à « La coopération en matière de politique économique et monétaire (Union économique et monétaire) »⁹ laquelle paraissait indispensable à la bonne réussite du « grand marché », et illustrant au passage une nouvelle fois le « *spill over effect* » qui caractérise la construction européenne.

Pour Robert Hertzog, ce traité a ainsi joué « un rôle déterminant dans le processus d'unification (...) Il a démontré que l'on pouvait progresser dans l'intégration sans procéder, au préalable, à l'harmonisation de toutes les législations, normes et politiques, dès lors qu'une volonté politique suffisamment forte permet d'inscrire les principales innovations dans le traité en donnant la priorité aux mesures réellement déterminantes »¹⁰. Par la suite, un rapport demandé par le Conseil européen à un groupe d'experts de haut niveau présidé par Jacques Delors, et portant sur les conditions à réunir pour mettre en œuvre une UEM, est adopté lors du Conseil

⁹ Tandis que dans son préambule, le Traité rappelle qu'en 1972 les chefs d'États et de gouvernements avaient approuvé l'objectif de réalisation progressive de l'union économique et monétaire.

¹⁰ R. Hertzog, op. cit. p. 23.

européen de Hanovre des 27 et 28 juin 1988¹¹. Devant les réticences allemandes face à ce projet, un second groupe de travail (Comité pour l'étude de l'UEM), présidé par Elisabeth Guigou,¹² est chargé par le Conseil européen de préparer les travaux dans la perspective de l'ouverture d'une Conférence intergouvernementale (CIG) tandis qu'une seconde conférence s'ouvrait sur l'Union politique¹³. Ce sont ces deux CIG, finalement très complémentaires, qui menèrent à l'adoption du Traité sur l'Union européenne lequel « programme l'établissement de l'Union économique et monétaire »¹⁴ conformément aux objectifs déterminés à l'art. 2 TUE. Au-delà, le traité jette les bases d'une nouvelle gouvernance financière.

En effet, pour Elisabeth Guigou, « Le traité de Maastricht signait la fin d'une époque, celle où l'Europe de l'Ouest, abritée derrière le rideau de fer, développait une intégration économique qui rendait impossible la guerre entre pays membres de la Communauté ». Désormais, une ère nouvelle s'ouvrait aux européens, et la nouvelle gouvernance financière ainsi instituée devait permettre d'affronter de nouveaux défis tels que celui de la mondialisation.

La célébration des 30 ans du Traité de Maastricht, donne l'opportunité de dresser le bilan de cette gouvernance financière nouvelle, alors que l'Europe est entrée dans une crise inédite dont les conséquences financières cumulées à celles des années de pandémie risquent d'éprouver une nouvelle fois les fondements même de l'Union européenne. Si les avancées ont été indéniables depuis 1992 dans l'affirmation d'une gouvernance financière européenne (I), cette dernière, encore incomplète, ne pourra faire l'économie de nouvelles évolutions pour aller vers une gouvernance financière intégrée (II).

¹¹ Comité pour l'étude de l'union économique et monétaire, « Rapport sur l'union économique et monétaire dans la Communauté européenne » (dit « Rapport Delors »), Luxembourg, OPOCE, 1989.

¹² Alors chargée de mission auprès du président de la République François Mitterrand.

¹³ Suite à la chute du mur de Berlin le 9 novembre 1989, à la demande de l'Allemagne, une seconde CIG sur l'Union politique est convoquée. François Mitterrand a accepté cette demande en contrepartie de l'ouverture de négociations sur l'UEM.

¹⁴ J.-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *Droit institutionnel et matériel de l'Union européenne*, 12^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2020, p. 528.

I. L'apport du traité de Maastricht à l'affirmation d'une gouvernance financière européenne

L'adoption du traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992 conduit à la mise en place d'une Union économique et monétaire caractérisée par son irréversibilité et sa progressivité. De ce point de vue, il représente une étape essentielle dans la logique de construction européenne et donc dans le processus continu d'intégration économique et monétaire (A) mais les crises ont mis en relief les faiblesses de l'architecture première et le besoin impérieux d'une gouvernance financière renforcée (B).

A. Le traité de 1992 : une étape réussie sur la voie de l'intégration économique et monétaire

L'Union économique et monétaire a pour objet premier de favoriser la réussite du marché intérieur en offrant un environnement économique stable et donc propice au marché unique. De ce point de vue, le traité de Maastricht complète les dispositions de l'Acte unique européen de 1986 qui avait donné une nouvelle impulsion à la construction européenne par la création au 1er janvier 1993 du grand marché intérieur facilité par un renforcement de la cohésion économique et sociale et la consolidation du SME¹⁵. L'UEM se présente comme la suite logique de l'objectif de marché unique fixé par l'Acte unique européen. Pour que le grand marché réussisse, il doit pouvoir compter sur une stabilité monétaire, une stabilité des prix et une facilitation des échanges intra européens grâce à la monnaie unique.

Le traité sur l'Union européenne de 1992 consacre l'Union économique et monétaire et prévoit sa réalisation en trois étapes : la première étape réalisée entre le 1^{er} juillet 1990 et le 31 décembre 1993 permet la libre circulation des capitaux entre les États membres. La seconde étape, entre le 1er janvier 1994 et le 31 décembre 1998, a été marquée par l'effort de

¹⁵ J.-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *Droit institutionnel et matériel de l'Union européenne*, op. cit. p. 526.

convergence des politiques économiques des États membres et la création de l'Institut monétaire européen (IME), préfiguration de la Banque centrale européenne (BCE), chargé de renforcer la coopération entre banques centrales nationales et préparer le passage à la monnaie unique. Au cours de la troisième étape, l'euro monnaie unique a été introduit, et une Banque centrale européenne créée¹⁶. Dans le même temps, la politique monétaire unique a été confiée au Système européen de banques centrales (SEBC), composé des banques centrales nationales et de la BCE (art. 107 TCE et aujourd'hui art. 129 TUE).

Pour accompagner le passage à cette dernière étape, une convergence des finances publiques nationales et une maîtrise des déficits publics excessifs paraissaient indispensables à la stabilité et à la crédibilité de la nouvelle monnaie ce qui a conduit à la mise en place de critères stricts appliqués aux finances publiques nationales. En effet, pour qu'un État puisse adopter la monnaie unique, il doit satisfaire aux critères fixés à l'article 109 J TCE (140 TFUE)¹⁷ et portant sur un taux de change stable, une inflation maîtrisée, des taux d'intérêt à long terme compatibles et des finances publiques soutenables, c'est-à-dire sans déficit public excessif au sens de l'ancien article 104 C TCE (art. 126 TFUE). Les valeurs de référence sont quant à elles fixées par le protocole annexé et portent sur le déficit et le montant de la dette exprimés en pourcentage de PIB, les fameux 3 % et 60 %¹⁸.

Le traité de Maastricht n'est donc qu'un premier pas vers une gouvernance financière tant elle est partielle et déséquilibrée. En effet, ce qui caractérise surtout l'UEM c'est la juxtaposition « d'une politique économique qui repose sur un simple mécanisme de coordination des politiques nationales, notamment budgétaires, et une politique monétaire intégrée dans laquelle les États membres ont accepté de transférer à une autorité indépendante, la Banque centrale européenne (BCE), les compétences qu'ils détenaient,

¹⁶ Le Royaume uni avait accepté l'irréversibilité du processus mais avait obtenu de ne pas s'engager sur le passage à la monnaie unique (clause *d'opting out*) tandis que le Danemark bénéficiait d'une dérogation. Sur le Traité de Maastricht, Commission européenne, Bureau de représentation en France, *L'Union européenne - Le traité de Maastricht*, fév. 1992.

¹⁷ Complété par le protocole n° 6 sur les critères de convergence de l'article 121 du traité instituant la Communauté européenne, aujourd'hui protocole n° 13.

¹⁸ Protocole n° 20 TCE, aujourd'hui protocole n° 12.

renonçant ainsi à une prérogative régaliennne majeure »¹⁹. En réalité, ce système aboutit à une gouvernance financière déséquilibrée parce qu'elle privilégie la politique monétaire, et qu'elle est à deux niveaux car les États ont la responsabilité de la politique économique et de la politique budgétaire tandis que l'Union a la responsabilité de la politique monétaire. Le rapprochement de ces deux volets de l'UEM semblait à terme indispensable ce qui nécessitait une gouvernance financière renforcée.

B. Le besoin d'une gouvernance financière renforcée

Une gouvernance financière renforcée était souhaitée depuis plusieurs années en raison de l'incomplétude de l'UEM post Maastricht et des menaces que pouvaient représenter tout à la fois l'absence de mécanisme de solidarité financière, d'outils de stabilisation de l'économie ou encore d'instances décisionnelles réelles et efficaces pour la zone euro. En outre, le ralentissement économique du début des années 2000 et l'impossibilité dans laquelle se trouvaient plusieurs États membres, dont la France et l'Allemagne, de respecter les critères chiffrés du Pacte de stabilité, avaient sérieusement ébranlé les fondements de l'UEM. Le président de la Commission européenne de l'époque, Romano Prodi, le jugeant d'une rigidité excessive tout en défendant la nécessité d'une coordination économique²⁰. Si la réforme de 2005 autorisait une lecture assouplie du Pacte, les États européens n'ont pas su profiter du moment pour revoir en profondeur celui-ci. En revanche, la crise économique de 2008 et la crise de la zone euro qui s'est ensuivie ont eu pour effet de montrer les fragilités de l'UEM et de rendre la réforme du Pacte inévitable, contribuant par la même à transformer profondément la gouvernance économique et monétaire de l'Union européenne²¹.

En réponse à la crise de la dette publique qui affectait particulièrement certains pays européens comme la Grèce, l'Union européenne a été contrainte de mettre en place un mécanisme de sauvetage dans l'urgence

¹⁹ R. Hertzog, op. cit. p. 24.

²⁰ Entretien, Le Monde, 19 octobre 2002.

²¹ Louise Fromont, « Editorial. Les défis constitutionnels au sein de l'UEM : les nouveaux instruments de la gouvernance économique européenne », Revue Euro 2018, n°53/01.

et ce malgré la clause de non-renflouement ou clause de « *no by out* », figurant à l'article 125 TFUE. Le mécanisme a ensuite été pérennisé par un nouveau dispositif de gestion des crises financières dans la zone euro, le Mécanisme européen de stabilité (MES).

Par ailleurs, la crise ayant montré la fragilité du système bancaire, il était nécessaire de franchir une nouvelle étape par la création d'une Union bancaire. Instituée en 2012 cette dernière comporte actuellement deux piliers : le premier est un système de supervision bancaire européen appelé Mécanisme de surveillance unique (MSU) ; le second, placé sous l'autorité d'une agence européenne, le Conseil de résolution unique (CRU), est un dispositif d'intervention en cas de défaillance d'une banque, ou Mécanisme de résolution unique (MRU) basé sur un mécanisme de renflouement interne (*bail-in*) et sur un Fonds de résolution unique (FRU) alimenté par les banques des États membres participants.

Enfin, le principe d'une réforme du Pacte de stabilité a été décidé par le Conseil européen du mois de septembre 2010 puis au Conseil européen de mars 2011, les États membres se sont accordés pour compléter le Pacte de stabilité, par un « Pacte pour l'euro plus – Coordination renforcée des politiques économiques pour la compétitivité et la convergence »²². A des fins de consolidation du pacte de stabilité, d'accroissement de la surveillance budgétaire, d'instauration d'une surveillance macro-économique des États membres et d'harmonisation des cadres budgétaires nationaux, le nouveau Pacte, constitué de cinq règlements et d'une directive²³ regroupés sous l'expression « Six pack », renforce et complète

²² Conclusions du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011 - Annexe 1.

²³ Règlement n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 nov. 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire de la zone euro : JOUE n° L 306, 23 nov. 2011, p. 1 ; Règlement n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 nov. 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macro-économiques excessifs dans la zone euro : JOUE n° L 306, 23 nov. 2011, p. 8 ; Règlement n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 nov. 2011 modifiant le règlement 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques : JOUE n° L 306, 23 nov. 2011, p. 12 ; Règlement n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 nov. 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macro-économiques : JOUE n° L 306, 23 nov. 2011, p. 25 ; Règlement n° 1177/2011 du Conseil du 8 nov. 2011 modifiant le règlement 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs : JOUE n° L 306, 23 nov. 2011, p. 33 ; Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 nov. 2011 sur les

les procédures de surveillance et les mécanismes de sanction préalablement institués.

Parallèlement, et dans le but de renforcer la surveillance des budgets nationaux, la Commission a proposé un processus dénommé « semestre européen » qui consiste à coordonner *ex ante* les politiques économiques et budgétaires de la zone euro (les 6 premiers mois de l'année), en lien avec le Pacte de stabilité et de croissance²⁴. Un accord de principe est intervenu lors du Conseil européen du 17 juin 2010, avant que le mécanisme spécifique du semestre européen ne soit intégré dans le Six pack. Ce calendrier commun est devenu un élément déterminant du nouveau cadre budgétaire intégré. Constitué de deux règlements européens, le « Two pack » est venu compléter la réforme mise en œuvre par le Six pack en précisant notamment certaines procédures et le calendrier budgétaire commun²⁵.

Pour parachever l'ensemble, un traité international, distinct des traités européens, a été signé le 2 mars 2012²⁶. Il s'agit du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance en Europe dont l'objet est double : consacrer la contrainte budgétaire par l'adoption d'une règle d'équilibre budgétaire structurel dite « règle d'or » au plan constitutionnel ou législatif²⁷ et renforcer la gouvernance institutionnelle de la zone euro en

exigences applicables au cadre budgétaire des États membres, JOUE n° L 306, 23 nov. 2011, p. 41. Le six pack est entré en vigueur le 13 décembre 2011.

²⁴ COM (2010) 250 final du 12 mai 2010, « Renforcer la coordination des politiques économiques » et COM (2010) 367 final du 30 juin 2010, « Améliorer la coordination des politiques économiques au profit de la stabilité, de la croissance et de l'emploi – Des outils pour renforcer la gouvernance économique de l'Union européenne ».

²⁵ Règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière, JOUE n° L 140, 27 mai 2013, p. 1 et Règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plan budgétaire et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, JOUE n° L 140, 27 mai 2013, p 11.

²⁶ Ce traité s'applique pleinement aux États membres de la zone euro et partiellement aux autres États signataires.

²⁷ Conformément à l'art. 3§1-b du traité la règle « est considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, avec

institutionnalisant les sommets de la zone euro et en associant les Parlementaires européens et les parlementaires nationaux aux débats sur les questions économiques²⁸. Le traité prévoit aussi la création d'institutions budgétaires indépendantes nationales chargées de se prononcer en particulier sur la fiabilité des hypothèses économiques retenues pour la construction des budgets nationaux. En France, cette mission est dévolue au Haut Conseil des finances publiques²⁹.

Comme dans d'autres domaines de la construction européenne, l'avènement d'une gouvernance financière européenne s'avère lente, oscillant entre objectifs politiques et solutions pragmatiques mobilisées, notamment, pour faire face aux crises, qu'elles soient économiques, sanitaires ou liées à des questions de sécurité. Malgré des progrès conséquents liés à la mise en œuvre de l'Euro qui a impliqué à fois une intégration de la politique monétaire mais également une coordination et une surveillance des trajectoires budgétaires nationales, l'édifice reste inachevé si bien que la Commission a initié plusieurs propositions afin d'entraîner l'UE sur la voie d'une gouvernance financière intégrée.

II. L'Union européenne sur la voie d'une gouvernance financière intégrée : vers une gouvernance de rupture ?

Au mois de décembre 2017, la Commission a présenté une communication assortie d'une feuille de route en vue de l'achèvement de l'Union économique et monétaire (UEM) et un ensemble de mesures à prendre pour y parvenir. Cette proposition, qui fait suite au rapport des

une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du produit intérieur brut aux prix du marché ».

²⁸ En dernier lieu, la Commission européenne a créé un Comité budgétaire européen sur la base de la décision 2015/1937 du 21 octobre 2015. Il s'agit d'un comité consultatif indépendant dont la création avait été recommandée par le rapport des Cinq présidents : coordination des institutions budgétaires indépendantes nationales et évaluation de la performance des budgets et de leur exécution au regard des objectifs budgétaires de l'Union.

²⁹ Le Haut Conseil des finances publiques a été institué par la Loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, JORF n° 294 du 18 déc. 2012 modifiée par la Loi organique n° 2021-1836 du 28 déc. 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, JORF n° 7 déc. 2021. La loi n° 2021-1577 du 6 déc. 2021, JORF n° 284 du 7 déc. 2021, complète les dispositions de la Loi organique concernant le Haut Conseil des finances publiques.

Cinq présidents du mois de juin 2015, fait surtout le constat que la gouvernance financière européenne reste partielle. Il faut se souvenir que, depuis l'origine de la construction communautaire, une Union économique et monétaire est préconisée. Dès les années 60, l'avènement d'un fédéralisme budgétaire apparaît indispensable pour accompagner le développement du marché commun dans de bonnes conditions. Or, pour des raisons de souveraineté, c'est-à-dire d'opposition des États membres à une intégration trop forte et trop immédiate, la voie longue et lente a été privilégiée. Cela explique cette mécanique d'évolution vers l'Union économique et monétaire, cette longue marche, pour reprendre les mots de Robert Herzog, encore inachevée, vers une véritable union économique et monétaire. Celle-ci nécessite une intégration financière plus forte (A) ainsi que l'institutionnalisation de la gouvernance financière (B).

A. Une intégration financière plus forte

Le contexte particulier de ces dernières années a relancé les réflexions sur l'évolution de l'UEM. En effet, les conséquences financières consécutives à la pandémie de Covid-19 ont une nouvelle fois mis à l'épreuve la solidité de l'UEM dans son ensemble. Pour faire face à la dégradation très rapide des finances publiques nationales impactées par les mesures de soutien à l'économie³⁰, le Conseil a décidé, dès le mois de mars 2020, l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance³¹ qui « permet aux États membres de prendre les mesures budgétaires appropriées pour faire face à une (...) situation (de grave récession économique), dans le respect des procédures préventive et corrective du pacte de stabilité et de croissance ». Les États membres peuvent être ainsi être autorisés à s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT), à la condition toutefois de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à

³⁰ Commission européenne, « Communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance », COM (2020) 123 final du 20 mars 2020.

³¹ Proposition de la Commission : COM (2020) 123 final du 20 mars 2020.

moyen terme. Le Conseil peut aussi adopter une trajectoire budgétaire révisée dans le cadre du volet correctif du Pacte.

Cette dérogation a finalement été prolongée jusqu'en 2022 compte tenu de l'ampleur de la pandémie et la Commission a annoncé début mars 2022 sa possible prorogation jusqu'en 2023 en raison de l'attaque de l'Ukraine par la Russie et de ses conséquences aux plans humanitaires et économiques. Si la décision sur la remise en vigueur du Pacte est de fait reportée, la question de sa pertinence et du maintien des normes chiffrées en termes de dette et de déficit, clefs de voûte du système, est plus que jamais d'actualité.

Trois possibilités s'offrent désormais à l'Union européenne³² : la première possibilité réside dans l'abandon pure et simple des contraintes du Pacte de stabilité, mais cela semble utopique et risquerait d'entraîner à terme la fin de l'UEM car sans règles communes, une zone monétaire ne peut perdurer. La seconde possibilité est le *statu quo* et signifie de conserver et remettre en vigueur le pacte de stabilité comme il existe, complété du TSCG, mais se pose tout de même la question de l'applicabilité des normes chiffrées qui ont été suspendues depuis la crise sanitaire d'autant que la situation financière des États membres de la zone euro s'est fortement dégradée ces deux dernières années. Cette discussion est engagée depuis le mois de janvier dernier or, une nouvelle fois, cette question suscite des différences entre la France qui souhaite une adaptation des règles pour favoriser la croissance et l'investissement tandis que l'Allemagne a une préférence pour un maintien en l'état. Le comité budgétaire européen³³ propose, quant à lui, une hausse du taux de référence de la dette publique supérieur à 60% du PIB (ce qui implique un plafond de dette supérieur à 60 %) ou une période plus longue de réduction de la dette pour les États à fort endettement ; les deux possibilités pouvant être combinées.

³² Sur les réformes à venir : Olivier Marty, Damien Ientile, « Réformer les politiques économiques européennes », Fondation Robert Schuman, *Policy paper*, Question d'Europe n° 588, 22 mars 2021.

³³ Le Comité budgétaire européen a été créé sur la base de la décision 2015/1937 du 21 oct. 2015. Il s'agit d'un comité consultatif indépendant dont la création avait été recommandée par le « Rapport des Cinq présidents : coordination des institutions budgétaires indépendantes nationales et évaluation de la performance des budgets et de leur exécution au regard des objectifs budgétaires de l'Union ».

Toutefois, la voie du *statu quo* aménagé qui pouvait être envisagé ne semble plus conforme au sens de l'Histoire car de nouvelles contraintes sont apparues. La crise de la Covid-19 a levé nombre de tabous dont l'expression concrète réside dans le plan New Generation-EU et son mode de financement ; la crise en Ukraine pourrait aussi conduire les États à franchir le cap d'une nouvelle étape dans l'intégration économique et monétaire. Les événements actuels pourraient aussi changer la donne quant aux élargissements futurs, que ce soit à l'est ou dans les Balkans, mais aussi, et surtout, en matière d'approfondissement de l'intégration européenne. Deux objectifs qui semblaient pourtant mis de côté en raison de la montée des populismes et de l'euroscpticisme dans plusieurs États européens.

La Commission européenne a proposé une stratégie nouvelle pour le marché unique afin de faciliter l'investissement et dans son prolongement, elle souhaite une Union des marchés de capitaux³⁴. Cette stratégie devra sans doute être revue à l'aune de l'indispensable réindustrialisation de l'Europe de la toute aussi indispensable sécurisation des approvisionnements énergétiques³⁵ sans oublier les enjeux stratégiques d'une défense commune³⁶ et la nécessité d'une transition énergétique susceptible de générer une nouvelle forme de croissance³⁷.

Or, une intégration plus forte soulève plusieurs interrogations et d'abord celle de la complexité du dispositif d'ensemble c'est-à-dire de la gouvernance actuelle et des procédures qui en résultent. Pour la Commission, « Le système actuel reflète encore l'ensemble disparate de décisions prises pour faire face à une crise sans précédent. Cette situation a parfois conduit à une multiplication des instruments et à une

³⁴ Commission européenne, « Améliorer le marché unique : de nouvelles opportunités pour les citoyens et les entreprises », COM (2015) 550 final du 28 oct. 2015.

³⁵ Initiative de la Commission européenne du 8 mars 2022, REPowerEU : action européenne conjointe en faveur d'une énergie plus abordable, plus sûre et plus durable.

³⁶ Il s'agit de la « Boussole stratégique » présentée par Josep Borrell aux ministres européens des Affaires étrangères et de la Défense au mois de novembre 2021.

³⁷ Commission européenne, « Vers une économie verte, numérique et résiliente : notre modèle européen de croissance », COM (2022) 83 final, 2 mars 2022.

sophistication croissante des règles, source de complexité et de risque de doubles emplois »³⁸.

Cela pose en premier lieu la question de la différenciation qui engendre beaucoup de complexité dans la mise en œuvre des mécanismes du cadre budgétaire intégré. Cette différenciation, qui n'est pas véritablement dans l'esprit de la construction européenne même si elle n'est pas inhabituelle en droit européen et plus spécifiquement dans le domaine de l'UEM³⁹ porte atteinte à la cohérence de l'ensemble et contribue à rendre illisible le cadre juridique de l'UEM. Ainsi, certaines règles s'appliquent à tous les membres de la zone euro, d'autres ne s'appliquent qu'aux États membres de la zone euro, alors que certains États font l'objet d'une dérogation parce qu'ils ne remplissent pas les conditions d'intégration dans la zone euro. Ceux-là sont dans une situation transitoire et ils doivent néanmoins respecter les critères de convergence et se soumettre à un cadre financier minimal. D'autres enfin, comme le Danemark, bénéficient d'un autre type de dérogation par la clause d'*opting out* alors que la Suède, qui pourrait adopter la monnaie unique et ne bénéficie pas d'une dérogation spécifique, refuse tout simplement d'intégrer la zone euro au mépris des traités⁴⁰.

Cela pose en second lieu la question de la juxtaposition des instruments juridiques. Comme le souligne la Commission, la crise de 2008 a eu pour effet d'accentuer les difficultés avec la création d'instruments nouveaux hors du cadre juridique de l'Union européenne, qu'il s'agisse du Mécanisme européen de stabilité (MES) institué par un traité spécifique ou des règles de gouvernance de la zone euro posées par le TSCG. Or, ce dernier n'a toujours pas été signé par la Croatie et la Hongrie de même qu'il aurait dû être intégré dans le cadre communautaire conformément à l'art. 16 et qu'il ne l'est toujours pas.

³⁸ Commission européenne, « Proposition de règlement du Conseil concernant la création du Fonds monétaire européen », exposé des motifs, COM (2017) 827 final du 6 déc. 2017.

³⁹ F. Allemand, « La Banque centrale européenne et la nouvelle gouvernance économique européenne, le défi de l'intégration différenciée », Collège d'Europe, Department of european legal studies, Research Paper in Law, 01/2015 ; Christine Guillard, « Une union économique et monétaire véritable au risque d'une Union européenne désorganisée, RUE n° 584, janv. 2015, p. 4.

⁴⁰ F. Martucci, « Union monétaire », JurisClasseur Europe Traité, fasc. 103, p. 9.

En ce qui concerne le Mécanisme européen de stabilité (MES), la Commission européenne proposait de créer un Fonds monétaire européen et de l'intégrer dans le droit de l'UE sur la base de l'art. 352 TFUE⁴¹. Or, la dernière modification du traité MES signée les 27 janvier et 8 février 2021 par les 19 États membres de la zone euro s'est traduite par des changements utiles mais non substantiels puisque la révision se contente de prévoir un filet de sécurité (*backstop*) en permettant au MES de prêter de l'argent au Conseil de résolution unique (CRU) et en prévoyant des ressources complémentaires pour le Fonds de Résolution Unique en cas de besoin. Elle prévoit aussi un instrument de précaution supplémentaire sous la forme d'une ligne de crédits complémentaire pour les États.

B. Une gouvernance financière institutionnalisée

Alors que la gouvernance financière européenne souffrait déjà d'insuffisances comme on l'a vu précédemment, la crise de 2008 a eu pour effet d'entraîner la création d'instruments nouveaux situés en dehors du cadre juridique de l'Union européenne ; ils ont multiplié les lieux de décision et conduit à des procédures décisionnelles parallèles complémentaires ou concurrentielles du tryptique décisionnel classique de l'Union européenne formé par la Commission, le Parlement et le Conseil. Aussi, plutôt que de traiter de la gouvernance institutionnelle financière de l'UE, il faudrait en réalité parler des gouvernances ou d'une multi gouvernance financière ce qui conduit l'UE parfois à engendrer la cacophonie. En effet, autant la politique monétaire est centralisée et décidée au niveau européen autant la politique budgétaire ne l'est pas puisqu'elle relève des États dans un cadre budgétaire contraint alors que la politique économique est simplement coordonnée au niveau européen. Ainsi, en matière monétaire, l'eurosystème, qui regroupe la Banque centrale européenne et les banques centrales nationales des États membres qui ont adopté l'euro (art. 282 TFUE) est la véritable autorité monétaire de la zone euro tandis que le système européen des banques centrales

⁴¹ COM (2017) 827 final du 6 déc. 2017.

(SEBC) composé de la BCE et des banques centrales nationales de tous les États membres de l'UE a principalement pour fonction de maintenir la stabilité des prix (art. 127-1 et 282-2 TFUE). Le conseil des gouverneurs de la BCE définit quant à lui la politique monétaire de l'Union et fixe les taux d'intérêt.

La création de l'Euro a impliqué la création d'une instance de coordination intergouvernementale spécifique, en l'occurrence l'Eurogroupe⁴² dont le rôle est d'assurer la coordination des politiques économiques avec l'objectif de favoriser la croissance économique. Par contre, les décisions « stratégiques » de politique économique sont prises par des sommets de la zone euro prévus par le TSCG. Ces sommets permettent de réunir les chefs d'État ou de gouvernements des pays de la zone euro ainsi que la présidente de la Commission et le président du sommet de la zone euro.

En revanche, la gouvernance budgétaire s'opère différemment. En effet, la priorité a été donnée à la Commission et au Conseil et se traduit notamment par un dispositif de surveillance mutuelle des politiques budgétaires au moyen du « semestre européen ».

Afin de rationaliser le processus de décision, dans sa proposition de 2017, la Commission européenne propose de confier des compétences décisionnelles à l'eurogroupe qui pourrait devenir une formation du conseil, présidé par un président permanent. Au-delà et de façon plus ambitieuse, la Commission propose aussi l'instauration d'un « Trésor de la zone euro » chargé de la surveillance économique et budgétaire de la zone euro et des États membres, en lien avec le Comité budgétaire européen. Ces fonctions seraient exercées dans le cadre d'un semestre européen renoué, intégrant plus largement les questions sociales et l'emploi et davantage accès sur la surveillance macro-économique et sur la qualité de la dépense publique nationale⁴³.

Mais le problème essentiel est celui du déficit démocratique. Qu'il s'agisse des parlements nationaux ou du Parlement européen, ils sont très peu associés aux décisions. Certes, des dialogues économiques entre Parlement

⁴² Art. 13 TFUE et protocole n° 14.

⁴³ Commission européenne, Réexamen de la gouvernance économique », COM (2020) 55 final du 5 fév. 2020.

européen, Commission, Conseil et eurogroupe se sont déjà tenus conformément au Pacte de stabilité. Certes, les parlements nationaux sont conviés à débattre des priorités politiques de l'UE, de l'encadrement européen des choix budgétaires nationaux et de la gouvernance économique européenne dans le cadre de la « Semaine parlementaire européenne » initiée dès février 2012 sur la base de l'art 13 TSCG⁴⁴. D'ailleurs, depuis janvier 2014, cet évènement a intégré la Conférence sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance dans l'Union européenne, dite aussi conférence budgétaire. Mais cela reste bien modeste et certaines procédures, comme l'invitation d'un commissaire européen devant un Parlement national, ne sont guère mises en œuvre. Avancer sur le sujet de l'Union budgétaire et sur celui de la création d'une capacité budgétaire réelle pour la zone euro impliquerait sans doute de résoudre cette question démocratique et d'aller plus loin sur la fiscalité.

En conclusion, la pandémie mais plus encore la guerre en Ukraine marquent une nouvelle rupture et le début d'une ère nouvelle pour la gouvernance financière européenne, celle où l'Europe doit être assez forte, assez unie pour pouvoir résister aux crises et aux nouveaux défis géostratégiques. Elle devra alors concilier l'efficacité des processus décisionnels mobilisés dans les domaines budgétaire, économique et financier quitte à dépasser définitivement la question des souverainetés nationales et la nécessité des processus démocratiques garantis par la Cour de justice et le contrôle du Parlement européen et des parlements nationaux.

⁴⁴ A l'initiative des commissions des affaires économiques et monétaires, de l'emploi et des affaires sociales et des budgets du Parlement européen avec l'assentiment de la Conférence des présidents des parlements de l'UE.