

research

Observatoire social européen

paper

**La prise d'autorité de
la BCE et les dangers
démocratiques de la
nouvelle gouvernance
économique dans l'UE**



Ose
PAPER SERIES

Cécile Barbier
Chargée de recherche
Observatoire social européen

www.ose.be

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

ISSN 1994-2893

La prise d'autorité de la Banque centrale européenne et les dangers démocratiques de la nouvelle gouvernance économique dans l'Union européenne

Cécile Barbier

Chargée de recherche

Observatoire social européen

Email: barbier@ose.be

Ce Paper fut initialement rédigé pour la « EUDO Dissemination Conference »
The Euro Crisis and the State of European Democracy
22-23 November 2012
European University Institute, Florence

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

"Ce Working paper reflète les opinions de l'auteur, lesquelles ne sont pas nécessairement celles de l'Observatoire social européen".

Résumé/Abstract

Depuis l'été 2007 et l'irruption de la crise des « subprimes », le monde est entré dans une phase de tensions multiples. En Europe, cela a conduit la plupart des pays de l'Union européenne, et en particulier ceux de la zone euro, à augmenter leur niveau d'endettement, principalement pour sauver leurs banques.

Cela a révélé la mauvaise conception initiale de l'Union économique et monétaire. Mais cela n'a pas conduit les institutions européennes à réinventer la roue. Au contraire, les institutions européennes ont réinterprété les causes d'une telle crise en termes de non-respect du pacte de stabilité et de croissance. Ceci à son tour a finalement donné l'occasion au renforcement de la gouvernance économique et la mise en place de nouveaux outils pour fournir une assistance financière aux États membres de l'eurozone incapables de se financer sur les marchés.

Dans le même temps, la Banque centrale européenne (BCE), qui a participé à la Task Force sur la gouvernance économique mise en place en 2010, a pris de plus en plus d'importance. L'appel de son président, à cette époque Jean-Claude Trichet, au passage d'une fédération monétaire à une fédération budgétaire, a été relayé par le Parlement européen lors de l'adoption des nouvelles règles communautaires budgétaires en raison de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Cela représente un changement institutionnel dans l'intégration européenne et la source d'une crise « démocratique ».

En bref, ce Paper examine la façon dont le nouveau cadre de la gouvernance économique a transformé silencieusement l'Union européenne en une « Fédération budgétaire coercitive » et les dangers démocratiques pour les institutions des États membres de l'UE induits par le nouveau « gouvernement économique composé » de l'UE, dans lequel la BCE se convertit en « arbitre de dernier ressort ».

Since the summer 2007 and the irruption of the subprime crisis, the world has entered a phase of multiple tensions. In Europe, this leads most of the EU countries to raise their level of indebtedness, mainly to save their banks. From 2009-2010, the 'financial' (and economic) crisis turns into what was called the 'sovereign debt' crisis.

This revealed the initial ill-conception of the Economic and Monetary Union. But this did not lead the European institutions to re-invent the wheel. On the contrary, the European institutions re-interpreted the causes of such a crisis in terms of the non-respect of the stability and growth pact. This in turn eventually gave an opportunity to the strengthening of the Economic governance and the introduction of new tools to provide financial assistance to the Eurozone Members States unable to finance themselves on the markets.

In the meantime, the European Central Bank (ECB), which was involved in the Task Force on Economic governance set up in 2010, took more and more importance. The call of its President, by this time Jean-Claude Trichet to pass from a monetary federation to a fiscal federation was relayed by the European Parliament in the adoption of the new EU fiscal rules due to the entry into force of the Lisbon Treaty. This represents an institutional change in EU integration and the source of a 'democratic' crisis.

In short, this Paper examines how the new Economic governance framework has silently transformed the European Union into a "coercive fiscal Federation" and the democratic dangers for the EU Member States institutions entailed by the new "composed economic government" of the EU, in which the ECB is converting itself into the "last resort referee".

Table des matières

Introduction.....	6
1. La BCE : un pilier spécifique.....	7
1.1 Quelle responsabilité démocratique pour la BCE ?.....	9
1.2 La transformation de la BCE en une institution de l'Union.....	10
1.3 Le passage de la fédération monétaire à la fédération budgétaire.....	12
1.4 La conclusion « d' accords rapides »: risque d'accroissement du déficit de légitimité de l'Union.....	14
2. Le consensus européen sur la croissance et la compétitivité par les réformes structurelles	15
2.1 La vision de la compétitivité de la BCE.....	16
2.2 La BCE opte de manière résolue pour le modèle allemand à la Hartz.....	18
3. Le rôle politique de plus en plus affirmé de la BCE : de l'indépendance à l'ingérence.....	20
3.1 Le traité budgétaire comme préalable à la poursuite des interventions non conventionnelles de la BCE.....	22
3.2 Des traités contestés compatibles avec l'indépendance de la BCE	24
3.3 L'agenda institutionnel de la BCE: la défense d'une monnaie irréversible au nom de la survie de l'euro	27
3.4 Le renforcement du rôle de la Commission européenne	29
Perspectives.....	31

Introduction

La difficulté des responsables politiques européens à s'accorder pour régler la crise de la zone euro a renforcé le rôle et le pouvoir de la Banque centrale européenne (BCE). Impliquée aux côtés de la Commission européenne et du Fonds monétaire international (FMI) au sein de la Troïka dans la définition des « memorandums of understanding » des pays sous assistance financière, la BCE a également lancé des interventions dites non conventionnelles en vue de venir en aide au secteur bancaire. La conditionnalité sociale qu'elle impose en contrepartie de son intervention sur les marchés de la dette secondaires pour les pays ayant des difficultés à se financer sur les marchés des capitaux n'est pas neutre politiquement et impose une remise en cause profonde des frontières nationales des États sociaux. La contradiction entre un rôle politique assumé par la BCE et son refus de s'ériger en sauveur de dernier ressort en finançant directement les gouvernements s'explique par les statuts de la BCE et son objectif principal qui consiste à maintenir la stabilité des prix.

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

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

Soutenue par les Pays-Bas et la Finlande, l'Allemagne impose sa vision de l'Union européenne comme « Union de stabilité », basée sur une stricte orthodoxie monétaire et budgétaire. Elle pèse sur les décisions du « gouvernement composé » de l'Union, constitué du Conseil européen, de la Commission européenne et du Conseil ECOFIN /Eurogroupe tandis que la Banque centrale européenne se transforme en « arbitre de dernier ressort » de cet exécutif composite. Il s'agit

moins de renforcer l'intégration européenne que de s'accorder sur l'avènement technocratique d'une « Union de la culpabilité et des sanctions ». L'approfondissement de cette Union impliquerait de lui ajouter une Union bancaire s'inspirant du modèle fédéral des États-Unis d'Amérique sur la base des traités existants alors que l'ampleur du changement mériterait une discussion plus large et surtout le consentement des Européens.

Les économistes dénoncent le refus de la BCE à assumer pleinement son rôle de « prêteur en dernier ressort », un rôle traditionnellement exercé par les Banques centrales initialement à l'égard des banques privées et que la BCE devrait étendre au sauvetage des États, comme le font d'autres Banques centrales nationales. La première partie de ce paper revient sur les statuts de la BCE, des statuts d'inspiration allemande qui ont inscrit le monétarisme comme principale boussole de la politique monétaire européenne. La seconde partie se penche sur le consensus européen sur la croissance par la compétitivité et le rôle de la BCE invoquant sa mission comme justification d'un plaidoyer rigoureux en faveur des réformes structurelles. La troisième présente le rôle politique de plus en plus affirmé de la BCE et sa prise d'autorité au sein du « gouvernement composé » de l'Union européenne.

1. La BCE : un pilier spécifique

Au moment de négocier le Traité de Maastricht qui précise les conditions de la création de la monnaie unique, l'indépendance de la future Banque centrale européenne en gestation a été accordée comme la contrepartie de l'abandon du Deutsch Mark par Helmut Kohl, chancelier allemand. Organe indépendant qu'aucune révision des traités ultérieurs à celui de Maastricht ne viendra entamer, la BCE est la quasi-copie conforme de la Bundesbank. Son indépendance à l'égard des autres institutions est présentée comme la garantie d'une politique anti-inflationniste qu'aucune révision des traités ultérieurs à celui de Maastricht n'amendera. Louée par les uns, cette indépendance avait également été analysée pendant les années 90 comme le symbole du « déficit démocratique » de la construction européenne par l'abandon de la politique monétaire à une structure technocratique telle la BCE ⁽¹⁾. L'économiste américain, Joseph Stiglitz avait mis en évidence le fait que la politique monétaire était « *un déterminant-clé de la performance macro-économique de l'économie* » et avait considéré que « *[l]e fait que ce déterminant-clé de ce qui arrive dans la société -cette action-clé collective- devrait être soustraite au contrôle de*

1. Entre autres, A. Busch, L. Gormley et J. de Haan, «The democratic deficit of the European Central Bank», *European Law Review*, 1996, Vol. 21, n° 1, pp. 95-112. Philippe C. Schmitter «How to democratize the European Union... and why bother? » Lanham, MD; Oxford: Rowman & Littlefield, 2000 et Paul Magnette « Democracy in the European Union: why and how to combine representation and Participation? in Stijn Smismans (ed), *Civil Society and Legitimate European Governance*, Cheltenham: Edward Elgar, p. 23-41, 2006.

responsables démocratiquement élus devrait au moins poser questions» ⁽²⁾. D'autres avaient souligné le fait qu'en l'absence de compétences au niveau de l'Union dans le domaine des politiques macro-économiques, aucune institution politique ne pourrait être tenue pour responsable si l'UEM conduisait à une propagation injuste des coûts et des avantages entre les régions, les États membres ou même les différents secteurs industriels. Dans la conception française, un « gouvernement économique » devait contrebalancer le pouvoir de la Banque centrale européenne, seule institution supranationale/fédérale dans le dispositif de l'UEM ⁽³⁾. Selon cette vue, la dépolitisation de la politique monétaire devait être compensée par un rôle accru des chefs d'État et de gouvernement. L'opposition persistante entre la France et l'Allemagne quant au rôle de la BCE en tant que prêteur de dernier ressort révèle la profondeur de l'antagonisme initial. Ce rôle n'est simplement pas prévu par le traité de Maastricht. Jusqu'ici, les dirigeants allemands s'en sont toujours tenus à leur doctrine ordo-libérale selon laquelle l'État définit le cadre juridico-institutionnel permettant à l'économie de fonctionner. Cette conception repose sur l'indépendance de la Banque centrale, le maintien de la stabilité des prix et la rigueur budgétaire.

La « méthode communautaire » a parfois été présentée comme une pièce centrale d'un modèle européen *sui generis* à vocation fédérale ⁽⁴⁾. En revanche, s'inspirant de plusieurs principes du modèle ordo-libéral allemand au premier rang desquels l'indépendance de la Banque centrale, le traité de Maastricht a introduit le dispositif conduisant à l'UEM, en tant que pilier spécifique et échappant à la méthode communautaire ⁽⁵⁾. Si, depuis l'application du traité de Lisbonne, l'association du Parlement européen en tant que co-législateur des règles de la discipline budgétaire est juridiquement possible, l'euro est une monnaie sans État et sans souverain, gérée par une Banque centrale dont l'indépendance est élevée à un statut quasi constitutionnel. Il en

-
2. « Monetary policy is a key determinant of the economy's macroeconomic performance (...). That this key determinant of what happens to society – this key collective action – should be so removed from control of the democratically elected officials should at least raise questions ». J. Stiglitz, J. « Central Banking in a Democratic Society ». De Economist, 146 (2), 1998 pp. 199-226.
 3. Boyer R. et Dehove M. « Du gouvernement économique au gouvernement tout court », Critique internationale n°11, avril 2001.
 4. La « méthode communautaire » s'applique dans le processus décisionnel de l'Union européenne entre les institutions formant le « triangle institutionnel », à savoir la Commission européenne, le Conseil des Ministres et le Parlement européen. Selon cette méthode, il revient à la Commission européenne qui détient le monopole de l'initiative législative de présenter les propositions à la base de la future législation européenne. Adoptée par le Conseil et le Parlement qui sont les deux co-législateurs dans les cas prévus par les traités, celle-ci prend la forme soit d'une directive (dont le contenu doit être transposé dans les législations nationales) soit d'un règlement (directement applicable dans les États membres). La « méthode communautaire » implique le plus souvent le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil mais dans les domaines les plus sensibles dont la fiscalité et plusieurs aspects des rares dispositions sociales (l'essentiel des compétences sociales relève du niveau national), le Conseil statue à l'unanimité. On parle de monopole « quasi exclusif » du droit d'initiative de la Commission dans la mesure où le Conseil et le Parlement peuvent lui demander de déposer une proposition. Il faut également ajouter le Conseil européen, élevé en institution de l'Union par le traité de Lisbonne, dont les conclusions sont de plus en plus explicites dans les demandes adressées à la Commission.
 5. E. Dehay, "La justification ordolibérale de l'indépendance des banques centrales", *Revue française d'économie*, Volume 10, n° 1, 1995.

résulte que toute modification de sa conception nécessite la révision des traités européens et l'ensemble des ratifications nationales quand, par exemple, une décision du Congrès américain ou du Parlement allemand suffit ⁽⁶⁾. Cela signifie que l'indépendance de la BCE n'a pas d'équivalent dans le monde.

L'appréhension de la BCE en tant qu'entité technocratique supranationale mais quasi fédérale par comparaison à la Banque centrale des États-Unis d'Amérique, la Federal Reserve (FED), tient au fait que le Conseil des gouverneurs de la BCE, son principal organe, prend ses décisions monétaires à la majorité. Cependant, les Banques centrales nationales dans l'UEM disposent de plus de pouvoirs que les banques des entités fédérées aux États-Unis. Dans l'UEM, celles-ci assurent avec la BCE le fonctionnement du système des paiements. Mais surtout, dans plusieurs États membres, les banques centrales nationales sont responsables de la supervision bancaire et du contrôle prudentiel. Tel est l'enjeu de la future Union bancaire, une étape que les institutions européennes proposent de franchir sur la base du renforcement des compétences de la BCE à partir de l'article 127 § 6 du traité alors que les changements concernés qui proposent de rapprocher le fonctionnement de la BCE de celui de la FED comportent une mutation institutionnelle non négligeable qui nécessiterait à tout le moins d'être présentée pour ce qu'elle est ⁽⁷⁾.

1.1 Quelle responsabilité démocratique pour la BCE ?

Le dispositif institutionnel initial de l'UEM constitue un pilier singulier dans les traités européens. Dans cette configuration, aucun rôle significatif n'était initialement prévu pour le Parlement européen en dehors d'une consultation, non obligatoire, notamment en vue de la nomination du président de la BCE et des membres du Directoire. Dans la pratique, le Parlement européen n'aura d'autre solution pour tenter de s'inscrire en tant qu'acteur politique de l'Union économique et monétaire que de greffer certaines des pratiques prévalant entre le Congrès nord-américain et la Fed pour « demander à la BCE de rendre des comptes ». Pour justifier cette innovation, le Parlement mobilise alors l'argument qu'il est « la seule institution dépositaire d'une légitimité démocratique » au niveau de l'UE. Surtout, il s'agissait pour les députés de se démarquer du

6. En 1992, l'article 88 de la Loi fondamentale a été modifié de manière à permettre le transfert des compétences de la Bundesbank à la BCE, indépendante et dont l'objectif principal est d'assurer la stabilité des prix. Cela signifie qu'en Allemagne, la stabilité des prix et l'indépendance de la Banque centrale n'ont acquis une valeur constitutionnelle que le jour de l'entrée en vigueur du traité de Maastricht.

7. « Comme aux États-Unis, la fédéralisation de la résolution des défaillances bancaires doit comporter tous les instruments nécessaires: une harmonisation intégrale des règles, évidemment, mais également un ensemble d'outils opérationnels tels que la recapitalisation, la restructuration, le démantèlement, le transfert des actifs et passifs vers des institutions solides et la capacité d'intervenir pour gérer les banques en difficulté ». Christian Noyer, Gouverneur de la Banque de France, « *La prochaine étape pour la zone euro est l'Union financière* », Wall Street Journal, 12 juin 2012.

modèle allemand d'une banque centrale indépendante responsable devant le « public » qui n'est pas envisageable en l'absence d'une véritable opinion publique européenne⁽⁸⁾.

Dans la conception ordo-libérale allemande, la gestion de la monnaie relève d'un « principe civique » et l'indépendance de la Banque centrale se justifie par rapport à ce principe difficilement transposable au niveau de la zone euro⁽⁹⁾. Si la FED est statutairement indépendante, le président de la Réserve fédérale est « responsable » devant le Congrès (accountability) qui peut modifier les responsabilités de la FED par la loi. Ainsi, l'indépendance de la FED peut mieux être décrite comme une « indépendance à l'intérieur du gouvernement » plutôt qu'une « indépendance du gouvernement ». Concrètement, le président de la BCE se présente quatre fois par an devant la Commission économique et monétaire du Parlement européen et présente à la plénière son rapport annuel. La BCE publie également depuis janvier 1999 un rapport mensuel, principal élément de communication de la politique monétaire de la BCE. Si la BCE a accédé à certaines demandes du PE, un point important de l'analogie avec la FED n'a pu être acquis, à savoir la publication des procès-verbaux des réunions du Conseil des gouverneurs, un sujet jugé politiquement sensible étant donné le caractère multinational de la BCE⁽¹⁰⁾. Plus encore, la BCE s'est montrée inflexible dans la défense de son mandat principal, la lutte contre l'inflation, et a repoussé les tentatives d'intégrer les missions dites « secondaires », à savoir la croissance et l'emploi.

1.2 La transformation de la BCE en une institution de l'Union

À la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la BCE est transformée en une institution de l'Union mais ses missions ainsi que son statut ne figurent pas dans le cadre institutionnel, le traité sur l'union européenne (TUE), mais bien dans le traité sur le fonctionnement de l'Union (TFUE). Il

8. « Expertise et politique à l'âge de l'euro : la Banque centrale européenne sur le terrain de la démocratie », *Nicolas Jabko, Revue française de science politique, Année 2001, vol.51, n° 6, p 914.*

9. Cf. Note 5, Ibidem, p. 44.

10. Cf. Note 8, Ibidem, p. 923.

10. Selon Elmar Brok, ancien président du groupe PPE et représentant de ce groupe durant les travaux de la Convention européenne, l'enceinte qui avait préparé en 2002-2003 le traité constitutionnel, « L'indépendance de la Banque centrale européenne est expressément garantie par le troisième paragraphe de l'article 29, que ce soit dans l'exercice de ses pouvoirs (par exemple le pouvoir de décision en matière de politique financière) ou en ce qui concerne ses finances (par exemple l'utilisation des réserves de devises). En outre, la Constitution européenne reprend expressément la priorité de la stabilité des prix définie dans le Traité de Maastricht comme objectif de la politique monétaire et de changes (article 29 paragraphe 2, 2ème phrase). En revanche, des objectifs de politique sociale ou de politique de l'emploi ne sont pas prévus dans ce domaine; la politique monétaire demeure avant tout subordonnée à la priorité de la stabilité des prix (article III-69, paragraphe 2) ». « *La Constitution européenne et le cadre de la politique économique, monétaire et financière* », Elmar BROK - Martin SELMAYR, article publié en 2004 sur le site web du Forum franco-allemand, http://www.leforum.de/artman/publish/article_179.shtml

s'agit d'un élément fondamental que n'avait pas modifié le traité constitutionnel ni son avatar, le traité de Lisbonne ⁽¹¹⁾. L'article 127 du TFUE consacre son objectif prioritaire : le maintien de la stabilité des prix. La BCE conserve ses spécificités initiales au premier rang desquelles figure son indépendance.

La BCE continue de se distinguer de la plupart des grandes banques centrales et principalement la FED, à plusieurs niveaux. Si le mandat de la FED met sur un même plan « le plein emploi, la stabilité des prix et la modération des taux d'intérêt à long terme », l'objectif principal de la BCE est la stabilité des prix, un objectif qui figure également parmi les objectifs de l'Union européenne dans son ensemble. Selon le critère établi en 2003, il s'agit de maintenir le taux d'inflation « inférieur à mais proche de 2% » à moyen terme. La BCE se distingue de la plupart des grandes banques centrales qui se fixent une cible d'inflation (Canada, Australie, Nouvelle Zélande) tandis que la FED ne s'est jamais donnée un tel objectif ⁽¹²⁾.

L'article 127 s'inspire des statuts de la Bundesbank de 1957 mais avec une nuance. Là où le statut de la Bundesbank prévoit « la sauvegarde de la monnaie » et le « soutien au gouvernement fédéral », l'objectif assigné à la BCE est « la stabilité des prix » et un « soutien aux politiques économiques générales de l'Union ».

Selon l'article 127 du traité sur le fonctionnement de l'Union, « *L'objectif principal du Système européen de banques centrales, ci-après dénommé "SEBC", est de maintenir la stabilité des prix. Sans préjudice de l'objectif de stabilité des prix, le SEBC apporte son soutien aux politiques économiques générales dans l'Union, en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union, tels que définis à l'article 3 du traité sur l'Union européenne....* ». L'article 3 du TUE définit ce que l'on peut considérer comme « les politiques générales ». Selon cet article, l'Union « *œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement...* ».

La transformation de la BCE en une institution de l'Union ne sera pas sans conséquences sur la définition tant des réponses en matière de gouvernance qu'en matière d'approfondissement de l'Union, limité à la finalisation de l'UEM par une plus grande fédéralisation consistant à lui greffer une Union budgétaire et une Union bancaire.

12. Au Canada, la Banque centrale et le gouvernement fixent une fourchette d'inflation tandis qu'aux Etats-Unis la FED développe une « politique de communication ». Ainsi, elle a annoncé une cible d'inflation de 2 % le 12 janvier 2012.

1.3 Le passage de la fédération monétaire à la fédération budgétaire

L'Union économique et monétaire est un projet élitiste « top-down », conçu à la base par des banquiers centraux réunis au sein du comité Delors (1989). Après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, nouvelle figure institutionnelle, avait identifié l'économie comme thème principal de son mandat. Il avait également innové en proposant des réunions thématiques du Conseil européen mais surtout c'est au niveau des chefs d'État et de gouvernement de la zone euro que s'est produite une grande créativité institutionnelle avec l'adoption d'une déclaration des Chefs d'État et de gouvernement de la zone euro en marge du Conseil européen des 25 et 26 mars 2010⁽¹³⁾. Sur cette base, la mise en place d'un « groupe de travail sur la gouvernance économique », ci-après le Groupe Van Rompuy, est décidée. Outre les Ministres des affaires économiques et financières des 27, le groupe comprend également le président de l'Eurogroupe, le Commissaire en charge des affaires économiques et financières et le président de la Banque centrale européenne.

L'objectif de ce groupe n'était pas d'évaluer le fonctionnement de l'UEM près de 20 ans après sa création ni d'en apprécier la pertinence au XXI^{ème} siècle. Il faut rappeler qu'en 2009, les institutions européennes avaient été frappées d'amnésie et, plutôt qu'au sauvetage des banques et aux mesures prises pour soutenir l'économie en période de crise, elles avaient attribué l'accroissement de l'endettement des États à la violation des règles du Pacte de stabilité (et de croissance). Or, l'accroissement de l'endettement de deux pays respectant la stricte discipline budgétaire avant l'éclatement de la crise bancaire (Espagne et Portugal) était dû aux défaillances des systèmes de surveillance des dettes privées et à l'apparition de bulles immobilières. Sur la base de ce diagnostic erroné, qui n'était valable que dans le cas grec, il s'est rapidement confirmé au sein du groupe Van Rompuy qu'il n'était pas question de toucher au logiciel de l'UEM. Malgré ses imperfections, il s'agissait au contraire d'en confirmer les principes et d'en accroître la discipline en l'étendant au domaine budgétaire et aux politiques macro-économiques.

Pour le président de la BCE, la nouvelle gouvernance est nécessaire car « *Nous sommes une fédération monétaire. Nous avons maintenant besoin d'avoir l'équivalent d'une fédération budgétaire en termes de contrôle et de surveillance de l'application des politiques en matière de finance publique* »⁽¹⁴⁾. En juin 2010, le président de la Commission européenne évoquait à propos de la gouvernance économique une véritable « révolution silencieuse »⁽¹⁵⁾. En septembre

13. Déclaration des Chefs d'État et de gouvernement de la zone euro, 25 mars 2010.

14. *Trichet au "Monde"* : "Nous avons besoin d'une fédération budgétaire". Le Monde, 31 mai 2010, http://www.lemonde.fr/economie/article/2010/05/31/trichet-au-monde-nous-avons-besoin-d-une-federation-budgetaire_1365339_3234.html

15. Jose Manuel Barroso, président-président de la Commission européenne : « La conclusione del Consiglio europeo - ha concluso - contiene passi piccoli, ma che a volte sono i piu' importanti. E' una rivoluzione

2010, le communiqué de la Commission européenne définissait le paquet des six textes législatifs, le *Six Pack*, comme « *le plus important renforcement de la gouvernance économique de l'UE et de la zone euro depuis le lancement de l'union économique et monétaire* »⁽¹⁶⁾.

Gouvernance économique : quelques innovations

Les propositions du *Six Pack* prennent la forme de cinq règlements et d'une directive. Elles renforcent les mécanismes de surveillance budgétaire et de sanction en y intégrant l'évolution de la dette en plus de l'évolution du déficit. Il s'agit d'une première innovation. Le durcissement du Pacte est complété d'une procédure permettant l'adoption de sanctions spécifiques pour les États membres de la zone euro. Deuxièmement, la Commission propose d'instaurer un système de surveillance des politiques macroéconomiques en ajoutant un nouveau volet au Pacte de stabilité et de croissance comportant la mise en place d'une procédure pour déséquilibre macro-économique excessif pouvant, elle aussi, conduire à l'adoption de sanctions financières pour les pays de la zone euro. Sur le plan institutionnel, elle innove en proposant un vote à la « majorité inversée » pour l'imposition des sanctions. En clair, une sanction sera considérée comme adoptée à moins que le Conseil ne la rejette à la majorité qualifiée. Il s'agit en fait de l'introduction d'une « majorité qualifiée de blocage » en ce que si les États membres ne s'opposent pas à la proposition de la Commission en statuant à la majorité qualifiée, celle-ci est réputée adoptée. Cette procédure revient à rendre les sanctions quasi automatiques. Enfin, une directive sur les exigences applicables aux cadres budgétaires nationaux est également proposée afin de compléter la réforme du pacte.

Avis de la BCE : un degré d'automatisation des sanctions jugé insuffisant

Dans son avis sur la gouvernance économique, la BCE, qui n'exclut pas une révision ultérieure des traités, se disait préoccupée par le fait que les propositions de la Commission n'assuraient pas un degré d'automatisme suffisant⁽¹⁷⁾. Mais par rapport à la situation actuelle, elle appréciait que la Commission présente au Conseil des propositions et non des recommandations mais aussi l'introduction du « vote à la majorité inversée ». Outre la difficulté que comporte l'introduction du

silenziosa, una governance economica piu' forte fatta a piccoli passi' ». Una governance accettata « in linea di principio » dagli Stati membri e che « ora va attuata », 18 juin 2010, http://www.asca.it/newsUE_BARROSO_POTERE_SORVEGLIANZA_SU_CONTI_PIU_RIGIDO_ORA_A_TTUARLO-924834-ORA-.html

16. « Gouvernance économique de l'UE: la Commission présente un ensemble complet de propositions législatives », IP/10/1199, 29 septembre 2010.

17. Avis de la Banque centrale du 16 février 2011 sur la réforme de la gouvernance économique dans l'Union européenne, OJ C 150 du 20 mai 2011. pt. 7, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:150:0001:0041:FR:PDF>

vote à la majorité inversée ⁽¹⁸⁾, l'on pouvait se demander si la nouvelle gouvernance était compatible, par exemple, avec l'article 126 du TFUE définissant la procédure concernant les déficits excessifs et les décisions de la CIG-2003-2004 que n'avait pas remis en cause le traité de Lisbonne. L'article 121 du TFUE portant sur les grandes orientations de politiques économiques et la surveillance multilatérale peut être soumis au même questionnement, le TFUE ne reconnaissant à la Commission européenne qu'un droit de recommandation et non pas un droit de proposition.

1.4 La conclusion d'« accords rapides »: risque d'accroissement du déficit de légitimité de l'Union

La BCE avait été suivie par le Parlement européen dans le durcissement devant conduire à une plus grande automaticité des sanctions financières en cas de non-respect de la discipline budgétaire. Au Parlement européen, les six rapporteurs avaient remis leur rapport en janvier 2011. Ceux-ci avaient été adoptés par la Commission des affaires économiques et monétaires le 19 avril suivant. Pour les propositions relevant de la procédure législative ordinaire (ancienne codécision), cela impliquait la recherche d'un accord à un « stade précoce » du processus législatif et une seule lecture parlementaire. Le 20 avril 2011, les députés de la commission des affaires économiques et monétaires avaient décidé d'entamer les négociations sur la base de ces rapports et de débiter le jour même un premier trilogue. Cette décision a été adoptée par 26 voix contre 14, reflétant les tensions apparues au moment de l'approbation des six rapports parlementaires. Malgré l'ampleur des enjeux, ces négociations n'auront aucune visibilité. Le Parlement européen avait pourtant déjà reconnu « *l'absence potentielle de transparence et de légitimité démocratique* » dans les « *accords rapides* » ⁽¹⁹⁾.

Le texte relatif aux modalités de l'application de la procédure législative ordinaire n'envisage le recours à ce procédé que pour des textes techniques. La réforme du Pacte de stabilité est pourtant un dossier politique par excellence en ce qu'elle porte sur le pacte quasi constitutionnel de la gouvernance économique. Face au consensus des Chefs d'État ou de gouvernement au sein du Conseil européen, le processus d'adoption du *Six Pack* comporte le risque d'être interprété comme la tyrannie d'une majorité disparate au sein du Parlement européen, loin de refléter un choix mûrement réfléchi, assumé et compatible avec le kaléidoscope des réalités et identités politiques nationales. Les tendances les plus fédéralistes au sein du Parlement européen avaient suivi les

18. Le président-président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, a reconnu que la majorité inversée ne pouvait s'appliquer en début de procédure car cela nécessiterait une révision des traités au travers de la convocation d'une convention européenne. Cf. « European economic governance and the new institutional balance » - Speech by President Herman VAN ROMPUY at the 10th anniversary of the Association of Former Members of the European Parliament, 04 mai 2011, page 4, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/121869.pdf

19. « *La construction d'un parlement: 50 ans d'histoire du Parlement européen. 1958-2008. Office des publications officielles des Communautés européennes* », Collection « 50^{ème} anniversaire du Parlement européen », 2009. Cf. p. 184 sur les « accords rapides ».

demandes de la BCE malgré les résistances de certains des Ministres des finances au sein du Conseil des Affaires économiques et financières (Ecofin).

Il reste que le *Six Pack* est adopté en deux votes mais dans le cadre d'une lecture unique (première lecture), les négociations en trilogue étant organisées entre ces deux votes. La même méthode est en cours d'application pour l'adoption des deux propositions de la Commission, présentées en novembre 2011, le *Two Pack*. Ces propositions répondent, elles aussi, aux demandes du Conseil européen mais en coulant ces propositions dans deux propositions de règlements, la Commission recourt à nouveau de manière radicale à la « méthode communautaire » afin d'accroître ses prérogatives dans le contrôle des budgets nationaux.

Enfin, les propos tenus sur le *Six Pack* par le président de la Commission européenne en février 2012 lors d'un séminaire organisé sur la méthode communautaire sont éloquentes « *À ma connaissance, le transfert de compétences et de pouvoirs du niveau national vers le niveau supranational prévu sur les plans économique et financier par ce train de mesures dit « Six Pack », est unique au monde. Ce sont les faits. Je tiens à le souligner car s'il y a résistance, c'est précisément parce qu'il y a mouvement. C'est parce que l'intégration progresse qu'on entend beaucoup parler de résistance* »⁽²⁰⁾.

2. Le consensus européen sur la croissance et la compétitivité par les réformes structurelles

Le rapport Delors sur l'Union économique et monétaire fut présenté en avril 1989. La monnaie unique y est présentée comme le prolongement du marché intérieur mais aussi comme un instrument devant permettre à l'Union européenne d'être un acteur de la mondialisation en ce que, selon les termes du moment, la mise en place de l'UEM « *donnerait à la Communauté plus de poids dans les négociations internationales et renforcerait son aptitude à influencer les relations économiques entre les pays industrialisés et les pays en développement* »⁽²¹⁾. En décembre 1993, soit quelques jours après l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, la Commission publie son rapport « Croissance, compétitivité emploi ». La compétitivité fait l'objet d'une lourde charge par l'économiste Paul Krugman. Qualifiant la compétitivité de dangereuse obsession, Krugman réfutait la comparaison d'un État à une entreprise et la mesure de la compétitivité d'une nation à l'aune de

16. Séminaire sur la méthode communautaire, organisé par *Notre Europe* et le Bureau des conseillers de politique européenne (BEPA), 28 février 2012, Speech président-président Barroso, p. 42, http://www.notre-europe.eu/media/SyntheseMethodeCommunautaire_Mai2012.pdf

21. Comité pour l'Etude de l'Union économique et monétaire, « Rapport sur l'union économique et monétaire dans la Communauté européenne », avril 1989, point 35, http://www.cvce.eu/content/publication/2001/11/22/725f74fb-841b-4452-a428-39e7a703f35f/publishable_fr.pdf

sa balance commerciale et donc de ses performances à l'exportation ⁽²²⁾. Près de 20 ans plus tard, c'est la notion de compétitivité étendue à toute l'Union européenne, appréhendée de manière fictive comme un tout économique, qui est plus que jamais une dangereuse obsession. Le consensus européen sur le fait de créer de la croissance par la compétitivité avait été réaffirmé en 2000 par le Conseil européen de Lisbonne. Le consensus européen prévalent alors consiste à transformer l'Union européenne en l'économie « la plus compétitive du monde ».

Fondé sur la modernisation de l'économie européenne par les « réformes structurelles », ce consensus est alors suffisamment large entre les États membres de l'UE pour laisser l'illusion de la coexistence de modèles économiques et sociaux hétérogènes mais appelés à davantage de convergence dans le cadre du « modèle social européen », tel qu'identifié par le Conseil européen de mars 2002. Cela impliquera sur le plan institutionnel la mise en place du Conseil compétitivité en 2002. Issu de la de la fusion des anciens Conseils Marché intérieur, Industrie et Recherche, selon le site web, le Conseil compétitivité « *joue un rôle horizontal et veille à ce qu'une approche intégrée soit mise en œuvre pour renforcer la compétitivité et la croissance en Europe* ». Ce Conseil est à l'origine du « mieux légiférer » et de la tendance au retrait des textes législatifs y compris dans le domaine social.

2.1 La vision de la compétitivité de la BCE

S'agissant de la croissance, la conception de la BCE s'appuie sur des politiques dites de l'offre, à savoir basées sur les « réformes structurelles » (suppression des rigidités du marché de l'emploi, etc.) permettant d'augmenter la compétitivité. Otmar Issing, ancien membre de la Bundesbank et alors membre du directoire de la BCE (« économiste en chef » jusqu'au 31 mai 2006) en avait fait la démonstration en juin 2001 dans un article publié en réponse aux pressions exercées sur la BCE pour qu'elle assouplisse sa politique monétaire : « *Il est donc important de s'entendre clairement sur ce que la politique monétaire peut et ne peut pas apporter à la croissance européenne, afin que d'autres réformes, indispensables, ne soient pas négligées, même si elles sont malaisées, politiquement (...). Les sévères entraves structurelles des marchés du travail nationaux de la zone euro conduisent à des taux de chômage élevés et intolérables dans de nombreux pays. La législation réglementant les salaires minimaux et la protection de l'emploi ont de puissants effets négatifs* » ⁽²³⁾. Selon les mêmes principes, il se prononcera quelques années plus tard contre les

22. P. Krugman, « *Competitiveness: a dangerous obsession* », Foreign Affairs, March/April 1994 (volume 73, number 2).

23. O. Issing, « *Politique monétaire et croissance européenne* », Project Syndicate, 18 juin 2001. Article disponible à l'adresse suivante:
<http://www.project-syndicate.org/commentary/monetary-policy-and-european-growth/french>

euro-obligations au motif qu'une obligation commune « *serait le premier pas sur la pente glissante des sauvetages financiers, donc vers la fin de la zone euro comme zone de stabilité* » (24).

En 2003, l'arrivée de Jean-Claude Trichet, un français à la tête de la Banque centrale européenne n'avait pas provoqué le changement craint par les Allemands (25). Dans la pratique, Jean-Claude Trichet a prolongé le soutien de la BCE au contrôle des politiques de réformes structurelles. Pour le président de la BCE, « *La politique monétaire de la BCE a également son rôle à jouer en soutenant la mise en œuvre des réformes structurelles. Une politique monétaire crédible axée sur le maintien de la stabilité des prix à moyen terme contribue à la stabilité de l'environnement économique. Un environnement macroéconomique stable permet de mieux discerner les domaines où les réformes sont nécessaires et rend plus perceptibles les avantages qui en découlent, contribuant ainsi à leur acceptation* » (26). De plus en plus, le discours de la BCE porte sur les salaires et la remise en cause de l'indexation des salaires. Ainsi, le 10 janvier 2008, Jean-Claude Trichet avait critiqué l'indexation des salaires, responsable d'une spirale inflationniste. Début février 2011, le « couple » franco-allemand avait mis sur la table un « pacte pour la compétitivité » demandant notamment, outre l'inscription d'une règle d'or budgétaire dans les Constitutions nationales, la suppression de l'indexation automatique des salaires. Cette proposition n'apparaît plus en tant que telle dans le texte qui sera adopté en mars 2011 sous le nom de « Pacte pour l'euro plus », un pacte destiné à doper la compétitivité européenne et lui permettre de renouer avec la croissance. En matière de compétitivité, le pacte stipule notamment que les pays « *adopteront, dans le respect des traditions de dialogue social, des mesures destinées à assurer que l'évolution des coûts salariaux reste en ligne avec la productivité* ». À cette fin, les gouvernements « *passeront en revue la fixation des salaires et, si nécessaire, le degré de centralisation du processus de négociation collective et les mécanismes d'indexation* ». Dans le cadre du Semestre européen, la Commission européenne évalue les engagements avancés par tous les États participants et formule des recommandations à chaque pays, avalisées par le Conseil européen et formellement adoptées par le Conseil Ecofin.

Les différentes formations du Conseil ont procédé à l'évaluation de la mise en œuvre du second Semestre européen et l'impact des recommandations spécifiques formulées aux États membres sur la base de l'examen annuel de la croissance, le rapport élaboré par la Commission européenne et

24. O. Issing, « *Contre les obligations européennes communes* », Project Syndicate, 9 juillet 2009. Article disponible à l'adresse suivante:

<http://www.project-syndicate.org/commentary/ban-the-common-bond/french>

25. « Un Allemand à la BCE », Paul Fabra, *Les Échos* des 19 et 20 septembre 2003. Jean-Claude Trichet est qualifié « allemand », car bien qu'énarque et français, il est proche dans sa pratique sinon de l'ordo-libéralisme du moins de la doctrine allemande de la Bundesbank qui en découle largement. Paul Fabra rappelle que dans les années 1990, certains allemands craignaient de voir l'institution européenne tomber dans les mains d'un énarque français. En effet, la pratique économique d'énarques en particulier et de la France en général, était perçue comme étant aux antipodes de l'ordo-libéralisme.

26. « Structural reforms in Europe », Jean-Claude Trichet, Speech by Jean-Claude Trichet, President of the ECB OECD Forum, Paris, 22 May 2006.

inaugurant chaque Semestre européen. Les divergences portent non pas sur l'objectif, la croissance par la compétitivité sur lequel le consensus européen demeure intact malgré la crise et les changements politiques nationaux, mais bien sur la répartition des tâches entre le Conseil de l'emploi et des affaires sociales (EPSCO) et le Conseil des affaires économiques et financières (ECOFIN). Le débat est quelque peu surréaliste car pour les États qui ne sont pas sous « assistance financière », la question porte sur le principe de « se conformer ou expliquer » introduit par le *Six Pack* dans le cadre du mal nommé « Dialogue macroéconomique »⁽²⁷⁾. Selon ce principe, issu de la gouvernance des entreprises, « *le Conseil est censé, en principe, suivre les recommandations et propositions de la Commission ou expliquer publiquement sa position* ». Selon les rapports des différents comités du Conseil Emploi et affaires sociales (Comité de la Protection sociale et Comité de l'emploi), cette pratique a considérablement renforcé le rôle de la Commission. Des zones d'ombre demeurent quant à la rédaction des recommandations spécifiques par pays. Mais sur le plan de la gouvernance, la note de la présidence chypriote⁽²⁸⁾ met bien en évidence la suprématie des procédures du Pacte de stabilité et de croissance sur celle de la stratégie économique de l'UE (Europe 2020) et souligne l'importance de la procédure pour déséquilibres macro-économiques (PDM) qui n'est pas encore effective. Rappelons que cette procédure peut également conduire à l'imposition de sanctions quasi automatiques. Basé sur un tableau de bord composé de dix indicateurs économiques, financiers et structurels forgés pour la détection précoce de déséquilibres macro-économiques apparaissant dans les États membres, un premier rapport sur le Mécanisme d'alerte européen a placé en février 2012 douze États sous surveillance (France, Royaume-Uni, Italie, Espagne, Belgique, Finlande, Slovaquie, Chypre, Bulgarie, Danemark, Hongrie et Suède). Cette procédure modifie considérablement la répartition des compétences entre l'Union et les États membres dans la mesure où elle porte sur l'évaluation de la concrétisation des engagements des États membres dans le cadre du *Pacte pour l'euro plus* qui portent sur les compétences sociales nationales. Cette évaluation peut aboutir au déclenchement d'une PDM et donc conduire *in fine* à l'imposition de sanctions auxquelles un État ne pourrait s'opposer, le cas échéant, qu'en réunissant en sa faveur une « majorité de blocage », l'État concerné par la procédure ne prenant pas part à ce vote.

2.2 La BCE opte de manière résolue pour le modèle allemand à la Hartz

Le président de la Banque centrale européenne, Mario Draghi, avait également remis la question des réformes structurelles à l'ordre du jour en précisant le 25 avril 2012 devant la Commission des

27. Article 2 bis ter 2), Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques *Journal officiel L 306 du 23 novembre 2011 p. 0012 – 0024*.

28. European Semester 2012 - Lessons learned, Note from the presidency, 1st October 2012, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st14/st14210.en12.pdf>

affaires économiques et financières du Parlement européen qu'il s'agit des réformes qui « *heurtent de larges intérêts et qui font mal* », mais qui « *facilitent l'entrepreneuriat, l'établissement de nouvelles entreprises et la création d'emplois* ».

Le Bulletin mensuel de la BCE du mois d'août 2012 ne laisse pas l'ombre d'un doute sur le maintien du cap initial, à savoir le renforcement de la compétitivité qui conduira à la croissance mais au préalable des « réformes structurelles » sont nécessaires. Selon ce Bulletin, « *des réformes des marchés des produits en vue de renforcer la compétitivité et la création de marchés du travail efficaces et flexibles constituent des conditions préalables à la correction des déséquilibres existants et à la réalisation d'une croissance robuste et durable* »⁽²⁹⁾. Enfin et malgré l'absence de compétences de l'Union dans les politiques salariales, le rapport 2012 de la BCE sur les politiques structurelles, publié le 9 octobre 2012, est consacré aux « *marchés du travail dans la zone euro face à la crise* »⁽³⁰⁾. Sans surprise, les réformes souhaitées sont celles introduites par les lois Hartz en Allemagne, citées à deux reprises dans le rapport, et celles portant sur la flexibilité dans les négociations salariales et réduisant les protections « excessives » de l'emploi, introduites en Grèce, au Portugal et Irlande ou en Espagne et en Italie. Il s'agit, pour les trois premiers, de pays de la zone euro sous assistance financière et placés sous le contrôle de la Troïka, et pour les deux derniers, de ceux pour lesquels la BCE est intervenue sur les marchés secondaires au cours de l'été 2011, deux précisions que ne mentionne pas le rapport. Les réformes souhaitées par la BCE sont explicitées dans ses « principales conclusions de politique » (« Main policy conclusions ») dont la teneur évoque des recommandations de nature politique (Cf. Encadré 1.)

29. Bulletin mensuel de la BCE du mois d'août 2012. Editorial, page 7.

30. « *Euro area labour markets and the crisis* », ECB, 9 October 2012, p.10, <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/euroarealabourmarketsandthecrisis201210en.pdf?6404370b82a1b6c9b18397323311253f>

Encadré 1. Les principales conclusions de politique de la BCE⁽³¹⁾

« La rigidité des salaires à la baisse empêche de restaurer la compétitivité (et donc l'emploi), en particulier dans les pays de la zone euro qui avaient accumulé des déséquilibres externes avant la crise.

En la présence d'un taux de chômage élevé, la priorité devrait être de rendre les salaires réactifs (flexibles) aux conditions du marché du travail, de manière à faciliter la nécessaire réallocation sectorielle de l'emploi, fondement des créations d'emplois et de la réduction du chômage.

(...) En outre, dans un contexte de déséquilibre croissant sur le marché du travail, une différenciation accrue des salaires entre les différents types de travailleurs et d'emplois est nécessaire pour contribuer à une bonne adéquation entre l'offre et la demande de travail, et serait de plus particulièrement bénéfique à certains des groupes les plus touchés par la crise.

(...) Les politiques actives de lutte contre le chômage (*active labour market policies*, ALMPs) devraient faciliter le retour au travail des jeunes et des salariés les moins qualifiés, y compris au moyen de politiques de formation, de combler le fossé entre les compétences des chômeurs et celles demandées par les entreprises, en particulier dans les pays les plus touchés par des baisses irréversibles d'effectifs dans certains secteurs.

De telles politiques devraient également contribuer à accroître la pression à la baisse sur les salaires exercée par les chômeurs et à limiter la baisse de la production potentielle qui résulterait d'une hausse du chômage structurel. »

3. Le rôle politique de plus en plus affirmé de la BCE : de l'indépendance à l'ingérence

Depuis l'exportation de la crise des subprimes en Europe, la BCE a mené des interventions dites non conventionnelles pour soutenir le secteur bancaire. Par la suite, elle a conduit des interventions de rachats de dettes souveraines sur le marché secondaire. Rien n'interdit à la BCE d'intervenir sur le « marché secondaire » de la dette mais la Bundesbank s'y oppose en ce que cela violerait la « clause de non-renflouement » introduite par le traité de Maastricht. Cette clause, l'article 125 du traité, interdit à l'Union et ses États membres de garantir les engagements publics des États membres. Il faut préciser que les achats de dettes ou des prêts aux autres États membres par les États membres ne sont pas interdits. Telle est la philosophie de la Facilité de stabilité financière européenne (EFSF, European financial stability facility selon l'acronyme anglais souvent appelé fonds de stabilité financière européenne alors que son fonctionnement est basé sur des prêts collectivisés par la facilité et prêtés à l'État qui en fait la demande). Ces prêts sont cependant assortis d'une stricte conditionnalité. Quant à la BCE, l'article 123 du traité, lui interdit d'accorder des découverts et autres crédits aux institutions publiques tout comme l'achat direct de leur dette. Le traité interdit à la BCE d'être le prêteur en dernier ressort pour les États membres de la zone euro, un rôle que remplissent aussi bien la FED que la Banque d'Angleterre. Si le traité est opposé au rachat par la BCE de la dette d'un État au moment de son émission (marché primaire de la

31. *Ibidem*, p. 9 et 10.

dette), il n'en va pas de même sur le marché secondaire (opérations dites d'open market). Le 10 mai 2010, la BCE avait entrepris de racheter directement sur le marché secondaire des titres privés et des titres publics en lançant un « Programme s'adressant aux marchés des titres » (Securities Markets Programme). La BCE achète des bons du trésor des États membres après leur mise en circulation. En septembre 2011, la démission de Jürgen Stark, le « chef économiste de la BCE », avait été interprétée comme un désaveu de la politique monétaire de la BCE, considérée comme n'étant plus en ligne avec les principes et les traditions de la Bundesbank. Cette démission faisait suite à celle d'Axel Weber, qui avait décidé le 11 février 2011 de quitter la présidence de la Bundesbank en raison de son opposition au programme de rachats d'obligations de la BCE.

Il convient de rappeler que pour intervenir sur le marché secondaire de la dette durant l'été 2011, la BCE avait imposé une « stricte conditionnalité » dans des lettres secrètes envoyées aux dirigeants des gouvernements alors concernés. La lettre envoyée au gouvernement italien était cosignée par le président de la BCE, Jean-Claude Trichet, et son successeur, Mario Draghi. Si cela avait déclenché des réactions courroucées en Italie, de son côté Mario Rajoy, le vainqueur des élections législatives espagnoles avait clairement annoncé en décembre 2011 qu'il s'inspirerait de la lettre du président de la BCE ⁽³²⁾.

Selon la lettre adressée au gouvernement italien, publiée dans la presse italienne et française, « *Une réforme constitutionnelle visant à durcir la législation fiscale serait également appropriée* » ⁽³³⁾. Suite à l'enquête réalisée par le Médiateur européen à la demande d'un avocat espagnol, l'on sait que la lettre adressée au gouvernement espagnol *n'exigeait pas* l'intégration d'une « règle d'or » dans la Constitution espagnole, ce qui fut pourtant fait début septembre 2011 contre l'avis des syndicats qui demandaient l'organisation d'un référendum sur ce sujet. Mais le contenu de la lettre ne sera pas diffusé au médiateur. Selon *El País*, « *la BCE lui en a refusé l'accès, arguant qu'une telle divulgation porterait préjudice à l'intérêt public en ce qui concerne la politique économique et monétaire de l'Union européenne ou d'un État membre* » ⁽³⁴⁾. Il faut également préciser que le gouvernement espagnol avait également adopté, le 10 février 2012 une réforme complète du marché du travail. Adoptée par décret, et donc sans consultation des syndicats ni de l'opposition parlementaire, la réforme est dénoncée dans la rue et fait l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle le 5 octobre 2012 au motif qu'elle viole les droits sociaux et syndicaux garantis par la Constitution espagnole ⁽³⁵⁾.

32. « Rajoy usará la carta del BCE para justificar sus reformas », *El País*, 7 décembre 2011, http://economia.elpais.com/economia/2011/12/07/actualidad/1323246781_850215.html

33. « L'incroyable diktat de Trichet à Berlusconi », *Challenges*, 29 Septembre 2011, <http://www.challenges.fr/economie/20110929.CHA4869/l-incroyable-diktat-de-trichet-a-berlusconi.html>

34. « El BCE confirma que no exigió a Zapatero modificar la Constitución española », *El País*, 31 julio 2012, http://economia.elpais.com/economia/2012/07/31/actualidad/1343733093_601304.html

35. « PSOE e IU llevan juntos al Tribunal Constitucional la reforma laboral », *El País*, 5 octubre 2012, http://politica.elpais.com/politica/2012/10/05/actualidad/1349428952_767618.html

3.1 Le traité budgétaire comme préalable à la poursuite des interventions non conventionnelles de la BCE

Alors gouverneur de la Banque d'Italie, Mario Draghi qui est aussi un ancien banquier de Goldman Sachs, considère en avril 2011 qu'il est primordial que « *les pays concernés transposent pleinement les nouvelles règles et procédures dans leur propre cadre budgétaire, ce qui implique de procéder aux adaptations législatives appropriées. La mise en œuvre à l'échelon national constituera une étape cruciale. En effet, l'un des principaux avantages qu'offre l'adhésion à l'UE réside dans la possibilité pour les pays aux institutions plus faibles d'internaliser plus aisément les structures et les actions requises pour parvenir à la stabilité et à la croissance durable* »⁽³⁶⁾. Mario Draghi est par la suite désigné en tant que successeur de Jean-Claude Trichet par le Conseil européen des 23 et 24 juin 2011. Lors de son audition par la Commission des affaires économiques et financières le 15 juin 2011, il défend la politique de rigueur de la BCE à l'égard de l'inflation. Il souligne que la BCE n'a pas perdu son indépendance et qu'elle ne dépasse pas son mandat, puisqu'elle n'entre pas « dans le domaine politique »⁽³⁷⁾.

On le sait, la Chancelière allemande avait fait du Pacte budgétaire la condition de son soutien au traité établissant le Mécanisme européen de stabilité (MES), ce qui est moins connu est qu'il s'agissait également d'une condition de la BCE en préalable à la poursuite de ses interventions non conventionnelles, à savoir le lancement de sa seconde opération de LTRO (Long Term Refinancing Operation) fin février 2012⁽³⁸⁾. La BCE alloue alors 529 Md € sous forme de prêt à 3 ans, à 800 banques à un taux réduit de 1%. Avec la première opération de LTRO sur trois ans du 21 décembre 2011, un montant de 1000 milliards d'euros a ainsi été injecté dans le système bancaire. La première opération avait pour objectif de diminuer le risque d'une crise de liquidité et de faillite bancaire, ce qui avait rassuré « les marchés » quant à la survie de l'euro, mais après la seconde opération le répis fut de courte durée en raison de l'approfondissement de la crise grecque et des doutes sur la solvabilité de l'Espagne.

Lors d'une interview au *Wall Street Journal* quelques jours avant le lancement de la seconde LTRO, l'homme qui est incontestablement le plus puissant d'Europe, le président de la BCE, n'avait pas hésité à déclarer que le « modèle social européen était déjà mort »⁽³⁹⁾. Il présente le pacte

36. « L'Union Economique et Monétaire au lendemain de la crise », Mario Draghi, Gouverneur de la Banque d'Italie, in L'Euro, les investisseurs et la gouvernance. Actes du séminaire en hommage à Tommaso Padoa-Schioppa, Bruxelles, 4 avril 2011, p. 26, http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Actes-Euro_investisseurs_et_gouvernance-FR-web_01.pdf

37. Mario Draghi, candidat recommandé à la présidence de la BCE, 15 juin 2011, <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/pressroom/content/20110614IPR21328/html/Mario-Draghi-candidat-recommand%C3%A9-%C3%A0-la-pr%C3%A9sidence-de-la-BCE>

38. « Un traité inutile mais nécessaire », Philippe Maystadt, 20 avril 2012, Le Vif, p. 50.

39. Q&A: ECB President Mario Draghi, 23 February 2012.

budgétaire comme un moyen permettant aux gouvernements européens de commencer à « se libérer de la souveraineté nationale ». Il considère alors le traité budgétaire comme « *une réalisation politique majeure, car c'est le premier pas vers une union budgétaire* ». Selon le président de la BCE, « *Il s'agit d'un traité par lequel les pays perdent une part de souveraineté nationale dans le but d'accepter des règles budgétaires communes qui sont particulièrement contraignantes, d'accepter la surveillance et d'accepter d'avoir ces règles inscrites dans leur Constitution afin qu'elles ne soient pas faciles à changer. Donc, c'est le début* ». Devant la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen, Mario Draghi, le président de la BCE avait estimé en mai 2012 que la « clarification de la vision de l'euro » par les responsables européens sera leur « meilleure contribution à la croissance » ⁽⁴⁰⁾.

Dans le contexte français, le refus du traité budgétaire par Europe Écologie-Les Verts (EELV) conduit à une double controverse. Le Conseil fédéral du parti qui participe au gouvernement Ayrault, s'est prononcé contre la ratification du traité budgétaire mais en faveur du vote de la loi organique qui transpose l'esprit du traité (la règle d'or) dans la législation nationale. L'autre élément de controverse dans ce contexte est la contradiction du groupe des Verts/ALE au niveau européen. À la suite de l'audition d'experts début de l'année 2012, le groupe s'était initialement prononcé contre le projet de traité budgétaire, le 9 février 2012, notamment en raison de l'incertitude juridique de la majorité inversée, prévue par le projet d'article 7 du traité ⁽⁴¹⁾. Il reste que le processus de ratification du traité budgétaire et des différents instruments/procédures a également suscité des interrogations parmi les Etats membres (Cf. Encadré 2).

On notera que le Conseil constitutionnel français considère bien que la mise en place de la « majorité inversée » (article 7 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, TSCG) est une innovation qui comporte « *un simple engagement à appliquer une règle de majorité plus contraignante que celle prévue par le droit de l'Union européenne dans le cadre de l'engagement de la procédure concernant les déficits excessifs* » ⁽⁴²⁾.

40. « Clarifier la vision" de l'avenir de l'Euro ? » La Libre Belgique, 31 mai 2012.

41. Selon un de ces experts, « Introducing the provisions of Article 7 of the Draft into the Treaty by formal amendment would be possible, but imply reshuffling the system of Article 126 TFEU considerably ». (...) « Neither Article 126(14) nor Article 136(1) lit. a), together with Article 121(6) TFEU, empower the Council to give binding force to proposals or recommendations of the Commission or otherwise to reverse the decision-making rules for the Council in Article 126 TFEU ». Ingolf Pernice, « International Agreement on a reinforced Economic Union. Legal Opinion », 2012, p. 13.

42. Décision n° 2012-653 DC du Conseil constitutionnel du 9 août 2012, point 34.

Encadré 2. Ratifications : quelques particularités

Après son adoption au Sénat le 12 juillet 2012, le traité budgétaire européen a été ratifié le 19 juillet 2012 par la Chambre des députés italiens à une très large majorité vu l'accord des principaux partis. La Chambre des députés l'a adopté avec 380 "oui", 59 "non" et 36 abstentions, conformément aux souhaits du gouvernement qui voulait en finir avec le processus de ratification avant la pause estivale début août. Seul le parti populiste de la Ligue du Nord, ex-allié du gouvernement de Silvio Berlusconi a voté contre, tandis que l'Italie des Valeurs (IDV, gauche) s'est abstenue. Les députés ont également approuvé le mécanisme européen de stabilité (MES), par 325 voix pour, 53 contre et 36 abstentions. Au 19 juillet 2012, l'Italie est le douzième pays européen à avoir approuvé le Pacte budgétaire et le huitième de la zone euro. Il faut rappeler que la procédure de révision de la Constitution italienne en vue d'y intégrer une règle d'or budgétaire avait été finalisée le 17 avril 2012.

En Allemagne, le président allemand avait décidé d'attendre l'arrêt de la Cour constitutionnelle, prévu pour le 12 septembre 2012 avant de signer les traités (Cf. supra).

En France, le Conseil constitutionnel avait été saisi par le président français, François Hollande pour vérifier la conformité du traité budgétaire avec la constitution française et savoir s'il fallait ou non la modifier pour adopter la règle d'or. Début août 2012, le Conseil constitutionnel a répondu par la négative. Cela implique que la ratification du traité budgétaire nécessite le vote d'une loi du Parlement français tandis que la transcription de la « règle d'or » requiert une loi organique. Une révision de la Constitution aurait pu impliquer l'organisation d'un référendum.

Il faut également signaler un recours introduit par la Cour suprême irlandaise début août 2012 devant la Cour de justice de Luxembourg pour vérifier la validité de la décision du Conseil européen de modifier l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union. Le 31 juillet, cette Cour avait jugé compatibles le traité budgétaire et le traité MES avec la Constitution irlandaise permettant ainsi la validation de la ratifications de ces deux traités. S'agissant du traité MES, la Cour suprême irlandaise pose également à la Cour de justice la question de savoir si, dans l'hypothèse où la décision de revoir le traité est considérée comme valide, le droit d'un État membre à conclure et ratifier un accord international tel que le traité MES est lié à l'entrée en vigueur de cette décision. Les 27 sont tenus de ratifier cette décision. Début novembre 2012, trois ratifications n'ont pas été notifiées au Conseil (Pologne, République tchèque et Royaume-Uni). La Cour de Luxembourg a organisé une audition sur le recours irlandais le 23 octobre 2012. Sa décision devrait être connue fin de l'année 2012 (Affaire 370/12, Pringle). Entre-temps, le traité MES, qui est entré en vigueur le 27 septembre 2012, a été ratifié par l'ensemble des États membres de la zone euro (le 4 octobre 2012 étant la date de la notification du dernier État, l'Estonie).

Autre particularité, en Belgique, la procédure de ratification de la décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du TFUE est considérée, à l'instar des autres traités européens, comme relevant d'un accord mixte. Il requiert par conséquent la ratification des sept assemblées parlementaires belges (le Sénat a ratifié le 10 mai et la Chambre le 14 juin, la notification de la ratification date du 16 juillet 2012) mais le gouvernement belge a considéré que le traité MES n'était pas un traité de la même nature, ce qui a simplifié la procédure d'approbation de ce traité, ratifié par les deux seules branches du Parlement fédéral (le Sénat le 7 juin 2012 et la Chambre le 14 juin suivant). Le traité budgétaire doit quant à lui être ratifié par les sept assemblées parlementaires concernées.

3.2 Des traités contestés compatibles avec l'indépendance de la BCE

En Allemagne, le traité budgétaire et le traité MES étaient contestés par plusieurs plaintes déposées devant la Cour constitutionnelle allemande. L'Europe et les marchés financiers étaient par conséquent suspendus aux décisions de la Cour. Le 12 septembre 2012, la Cour a rejeté les recours en disant un « oui mais ». Elle pose comme condition la limitation de la participation

financière de l'Allemagne à 190 milliards d'euros et le respect des prérogatives du Parlement allemand. Tout accroissement de la dotation du MES devra être approuvé par le Parlement. La Cour pose une autre limite, à savoir que la BCE ne pourra pas financer le MES, ce qui signifie que la Cour refuse l'octroi d'une licence bancaire au MES. De manière éloquent, la Cour considère que ce traité ne remet pas en cause « *l'indépendance de la BCE* », ni « *l'engagement des États membres d'observer une stricte discipline budgétaire* »⁽⁴³⁾. S'agissant du traité budgétaire, elle considère qu'il ne « *viole* » pas la responsabilité du Bundestag. L'argument répondant à la contestation de sa durée illimitée est remarquable: puisqu'il s'agit d'un traité international « *la démission du traité par un accord mutuel est toujours possible* » et « *le retrait unilatéral est possible en cas d'un changement fondamental des circonstances qui étaient pertinentes à propos de la conclusion du traité* ». Il faut ici rappeler que la résolution du Parlement européen du 2 février 2012 insistait « *pour que les parties prenantes respectent entièrement leur engagement d'intégrer, au plus tard dans un délai de cinq ans, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans les traités de l'Union et demand[ait] qu'à cette occasion, on s'attaque aux dernières faiblesses restantes du traité de Lisbonne* » (point 9).

Selon l'article 16 du traité budgétaire, « *Dans un délai de cinq ans maximum à compter de la date d'entrée en vigueur du présent traité, sur la base d'une évaluation de l'expérience acquise lors de sa mise en œuvre, les mesures nécessaires sont prises conformément au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, afin d'intégrer le contenu du présent traité dans le cadre juridique de l'Union européenne* ». Le cadre juridique laisse entendre une révision des traités mais aussi l'adoption de la législation dite secondaire. Ce qui est déjà le cas du *Six Pack* et bientôt du *Two Pack* (Cf. Encadré 3.). Reste bien entendu la question de la majorité inversée. L'introduction du vote à la majorité inversée avait été âprement défendue par les pays du Benelux, « *l'objectif étant d'éviter que les grands pays ne puissent s'allier pour éviter d'être mis en procédure de déficit excessif par leurs pairs* » comme ce fut le cas en 2003 quand l'Allemagne et la France avaient abouti *de facto* à la suspension du Pacte. Selon le Premier Ministre Luxembourgeois, la majorité inversée est un « engagement politique » dans la mesure où elle n'est pas prévue dans les traités actuels⁽⁴⁴⁾. Sollicité par le groupe parlementaire européen de la Gauche unitaire européenne, selon cet autre juriste, la majorité inversée est illégale⁽⁴⁵⁾. Selon cette analyse, l'élargissement de la prise de décision via la règle de la majorité inversée ne peut

43. "Applications for the issue of temporary injunctions to prevent the ratification of the ESM Treaty and the Fiscal Compact unsuccessful for the most part", Federal Constitutional Court, Press release no. 67/2012 of 12 September 2012, <http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/press/bvg12-067en.html>

44. Europaforum, <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2012/01/chd-jcj-traite/index.html>

45. Andreas Fischer-Lescano : « *Le Traité Fiscal et le droit européen* », Avis juridique. Bremen, 7 septembre 2012.

intervenir que dans le cadre d'une révision du traité. Ce constat vaut autant pour la « majorité inversée » du traité budgétaire que celle introduite par le *Six Pack*. Différentes propositions de recours sont suggérées. La voie est étroite car aucune des institutions de l'Union ne s'est opposée à des pratiques plus que « très limite » dans un système qui se dit promouvoir les valeurs de la démocratie et de l'État de droit.

Encadré 3. Le Two Pack

En novembre 2011, la Commission européenne avait proposé un nouveau renforcement du Pacte de stabilité en présentant deux règlements, le *Two Pack*, renforçant le Pacte de stabilité qui venait juste d'être révisé (Le *Six Pack* est entré en vigueur le 13 décembre 2011). La première de ces propositions porte sur un renforcement du suivi et de l'évaluation des projets de plans budgétaires des États membres de la zone euro et, plus particulièrement, de ceux faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif et la seconde sur le renforcement de la surveillance des États membres de la zone euro confrontés à de graves perturbations financières ou sollicitant une assistance financière.

Le premier s'inscrit dans la logique de l'inscription dans la législation nationale de freins à l'endettement. La proposition initiale de la Commission demandait une telle inscription de préférence au niveau constitutionnel ⁽⁴⁶⁾. Le traité budgétaire aussi mais le contrôle de légalité de cette inscription, pour lequel un accord n'avait été trouvé qu'après la signature du traité, pourra être vérifiée par la Cour de justice ⁽⁴⁷⁾. Evidemment, un règlement qui est un acte juridique directement applicable ne peut réviser directement les constitutions nationales. Même le traité budgétaire ne parvient pas à cet objectif. Le texte du Parlement européen prévoit une inscription de son principe dans la législation nationale.

Selon la résolution du Parlement, « *Les États membres adoptent des règles budgétaires chiffrées, qui inscrivent dans le processus budgétaire national l'objectif budgétaire à moyen terme au sens de l'article 2 bis du règlement (CE) n° 1466/97; ces règles comprennent également la définition des circonstances exceptionnelles et récessions économiques graves qui peuvent amener à s'écarter temporairement de l'objectif budgétaire à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de cet objectif, pour autant que cet écart ne mette pas en danger la viabilité budgétaire à moyen terme, conformément aux dispositions des articles 5 et 6 du règlement (CE) n° 1466/97. Ces règles devraient inclure un mécanisme qui est déclenché en cas d'écart significatif par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de cet objectif, afin d'assurer un retour rapide à l'objectif à moyen terme. Ces règles s'appliquent aux administrations publiques dans leur ensemble et revêtent un caractère contraignant ou leur respect et leur application sans réserve sont du moins garantis dans le cadre de tout le processus budgétaire national.* » ⁽⁴⁸⁾.

Le vote à la majorité inversée est présent dans le règlement sur le renforcement de la surveillance des États membres de la zone euro confrontés à de graves perturbations financières ou sollicitant une assistance financière. Par exemple, selon les amendements du Parlement européen, « *La Commission, en liaison avec la BCE et, le cas échéant, le FMI, examine avec l'État membre concerné les modifications et les mises à jour qu'il pourrait être nécessaire d'apporter à son programme d'ajustement afin de tenir dûment compte, entre*

46. « *Les États membres adoptent des règles budgétaires chiffrées concernant le solde budgétaire, qui inscrivent dans le processus budgétaire national l'objectif budgétaire à moyen terme au sens de l'article 2 bis du règlement (CE) n° 1466/97. Ces règles s'appliquent aux administrations publiques dans leur ensemble et revêtent un caractère contraignant, de préférence constitutionnel* », article 4 premier alinéa, COM (2011) 821, 23 novembre 2011.

47. Le Procès-verbal de signature du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, 2 mars 2012.

48. Amendement 46 Proposition de règlement Article 4 - paragraphe 1, Amendements du Parlement européen, adoptés le 13 juin 2012, à la proposition de règlement établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=FR&reference=P7-TA-2012-243>

autres, de toute disparité significative entre les prévisions macroéconomiques et les chiffres obtenus, y compris les éventuelles conséquences liées au programme d'ajustement, des retombées négatives et des chocs macroéconomiques et financiers. La Commission, décide des éventuelles modifications à apporter au programme d'ajustement macroéconomique. Le Conseil peut, dans un délai de dix jours suivant l'adoption de cette décision, l'abroger par un vote à la majorité qualifiée.» La Commission pourrait modifier le programme d'ajustement d'un pays en difficulté et le Conseil n'aurait qu'un délai de dix jours pour abroger par un vote à la majorité qualifiée la décision de la Commission européenne (⁴⁹). Il faudrait donc que le Conseil soit en mesure d'opposer une majorité de blocage en cas de désaccord avec les modifications proposées. Il s'agissait là d'une demande de la BCE (⁵⁰).

Le 13 juin 2012, le Parlement européen a adopté des amendements à la proposition de règlement 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 - par 501 voix pour, 138 voix contre et 36 abstentions (Rapport Ferreira). Des amendements à la proposition de règlement 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 ont été adoptés le même jour par 471 voix pour, 97 voix contre et 78 abstentions (Rapport Gauzès). Ces questions ont été renvoyées pour réexamen à la commission compétente et le vote sur les résolutions législatives a été reporté à une séance ultérieure. Les députés européens ne s'en sont pas tenus aux projets de règlements initiaux en ajoutant de nombreux éléments aux deux textes. Selon les propos d'Olli Rehn, « *Une bonne partie des amendements du PE se réfère à la future feuille de route sur la réforme de l'UEM par les quatre présidents* » (⁵¹). Il s'agit du premier rapport élaboré par les quatre représentants du « gouvernement composé de l'Union » à savoir les présidents du Conseil européen, de la Commission européenne, de l'Eurogroupe et de la BCE. Il reste que c'est sur la base des deux résolutions du PE qu'a été organisé un premier trilogue le 11 juillet 2012. Un autre a été organisé en septembre 2012. Le communiqué du Conseil des ministres des affaires économiques et financières du 9 octobre 2012 fait état en fin de communiqué dans une rubrique « other business » du fait que le Conseil a été informé par la présidence (chypriote) du développement concernant notamment les propositions sur la « gouvernance économique dans la zone euro ».

3.3 L'agenda institutionnel de la BCE : la défense d'une monnaie irréversible au nom de la survie de l'euro

Face à la poursuite de la dégradation des conditions d'accès aux marchés de plusieurs pays tels l'Espagne et l'Italie y compris après le Conseil européen de juin 2012, nombreux sont ceux qui parient sur la disparition de l'euro en dépit de la multiplication des discours sur « l'irréversibilité de l'euro » par les dirigeants des institutions européennes au premier rang desquels figure le président de la Banque centrale européenne, Mario Draghi. Celui-ci avait annoncé le 26 juillet qu'il

49. Amendement 46 Proposition de règlement Article 6 – paragraphe 4, « Amendements du Parlement européen, adoptés le 13 juin 2012, à la proposition de règlement 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 », <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=FR&reference=P7-TA-2012-242>

50. Dans son avis sur le *Two Pack*, la Banque centrale européenne considère que « l'article 6, paragraphe 5 du règlement proposé relatif au procédure de surveillance, constitue un cas critique dans lequel il est recommandé d'employer la règle du vote à la majorité qualifiée inversée », Avis de la Banque centrale européenne du 7 mars 2012 sur le renforcement de la gouvernance économique dans la zone euro, Journal officiel de l'Union européenne, C 141, 17 mai 2012, p. 11, http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/c_14120120517fr00070024.pdf

51. Europolitique, 10 juillet 2012.

ferait tout son possible pour sauver l'euro en précisant qu'il n'agirait que dans les limites de son mandat.

En réponse à l'opposition du président de la Bundesbank à de nouvelles interventions de la BCE sur le marché obligataire secondaire, Mario Draghi écrit dans la presse allemande que bien que n'ayant pas un « rôle politique », la BCE est une institution de l'Union ⁽⁵²⁾. Le président de la Bundesbank, Jens Weidmann, s'était opposé à de nouvelles interventions de la BCE sur le marché secondaire au motif qu'elle droguerait les États. Parallèlement, Jens Asmussen, membre allemand du directoire de la BCE, s'employait le 27 août 2012 à rassurer la Bundesbank en posant comme préalable à tout achat d'obligations émises par les pays en difficulté l'implication du Fonds monétaire international (FMI) dans la conception de leurs programmes de réforme. Dans son message aux Allemands, le président de la BCE plante cependant les limites aux futurs développements de l'Union en considérant que « *ceux qui proclament que seule une fédération complète peut-être soutenable mettent la barre trop haut* ». Selon le président de la BCE, « *ce dont nous avons besoin est d'un effort graduel et structurel pour compléter l'UEM. Cela donnerait à l'euro les fondations stables qu'il mérite* ». Devant la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen, Mario Draghi, le président de la BCE avait appelé en mai 2012 les responsables européens à la « clarification de la vision de l'euro » ⁽⁵³⁾. D'ailleurs, comme il avait été associé à la task force sur la gouvernance économique de l'année 2010, le président de la BCE est l'un des quatre présidents chargés de rédiger rapport intérimaire sur le renforcement véritable de l'Union économique et monétaire.

En plus de son rôle actif dans la préparation du futur *design* de l'Union économique et monétaire, la « communication » de Mario Draghi est attendue et décryptée par les marchés. Début septembre 2012, Mario Draghi annonçait que l'intervention de la BCE (Outright Monetary Transactions, OMTs) sera *illimitée* et se fera en concertation avec le fonds d'assistance européenne (EFSF/MES), ce qui nécessite que les futurs États bénéficiaires (au premier rang desquels l'Espagne mais aussi l'Italie et Chypre) en fassent la demande avec la « conditionnalité » que cela impliquerait.

Mario Draghi souhaite également l'implication du Fonds monétaire international (FMI) pour la définition des conditions spécifiques appliquées aux pays concernés et le suivi de leur programme d'ajustement. Les deux conditions posées par l'Allemagne sont donc remplies, la BCE agit dans les limites de son mandat et l'association du FMI est souhaitée. Enfin, la BCE pourrait suspendre le programme si la conditionnalité n'était pas respectée. Concrètement, il s'agit d'éviter l'aléa moral, ou l'abandon des « réformes » à la suite de l'intervention de la BCE et de la détente sur les taux

52. Dans un article publié dans la presse allemande (Die Zeit), le 29 août 2012.

53. « Clarifier la vision » de l'avenir de l'Euro ? La Libre Belgique, 31 mai 2012.

obligataires qu'elle induit. Après l'été 2011, Silvio Berlusconi avait été fustigé pour son manque de détermination par Angela Merkel et Nicolas Sarkozy. Le Premier ministre italien s'était en fait montré hésitant à respecter les conditions fixées par la BCE. Cela avait conduit à son remplacement par Mario Monti à la tête d'un gouvernement technique.

Dans les faits, cette « conditionnalité » est non seulement dissuasive, les pays concernés durcissant leur politiques d'austérité dans l'espoir de ne pas devoir recourir à l'assistance européenne, elle est également inadaptée à la situation des différents pays victimes de la spéculation financière. S'agissant de l'Espagne, l'adoption d'un plan de sauvetage du secteur bancaire fait l'objet d'un accord au sein des ministres des finances de l'eurogroupe le 10 juillet 2012 mais en échange de conditions financières pour les banques et de la promesse de nouvelles mesures d'austérité, perçues comme une « thérapie de choc » dans la presse espagnole qui voit dans le fait que l'Espagne doive se plier aux recommandations de la Commission la transformation de ces dernières en de véritables exigences ⁽⁵⁴⁾.

Enfin, les milieux financiers allemands craignent quant à eux que les éventuelles interventions de la BCE sur le marché secondaire de la dette souveraine ne contribuent à alimenter l'inflation. Le président de la BCE se déplace à Berlin pour rencontrer les membres de la Fédération des industries allemandes (DBI) le 25 septembre 2012. Mario Draghi inscrit le cadre d'action de l'Outright Monetary Transactions (OMTs) de la BCE dans les limites de son mandat de maintien de la stabilité des prix. Selon Mario Draghi, la fragmentation des marchés financiers dans la zone euro traduit des craintes infondées au sujet de l'avenir de la zone euro. Il rappelle que les opérations de la BCE interviendront « *seulement sur le marché secondaire, ce qui assure que l'argent passerait aux investisseurs disposant de bons souverains et pas aux gouvernements* » ⁽⁵⁵⁾.

3.4 Le renforcement du rôle de la Commission européenne

La Déclaration des chefs d'État de la zone euro des 28 et 29 juin 2012 affirme qu'il « *est impératif de briser le cercle vicieux qui existe entre les Banques et les États* ». Elle demande à la Commission de présenter une proposition de règlement, fondée sur l'article 127 § 6 du traité sur le

54. « Bruselas exige a España más recortes en plena recesión para flexibilizar el déficit », *El País*, 10 juillet 2012, http://economia.elpais.com/economia/2012/07/10/actualidad/1341928935_488487.html

55. « Our operations would only take place in the secondary market, which ensures that money would pass to investors holding sovereign bonds, not to governments ». Speech by Mario Draghi, President of the ECB, at the annual event « Day of the German Industries » organised by the Federation of German Industries, Berlin, 25 September 2012, <http://www.ecb.int/press/key/date/2012/html/sp120925.en.html>

fonctionnement de l'Union européenne ⁽⁵⁶⁾. L'Espagne venait de demander l'assistance européenne pour son secteur bancaire. Un montant de 100 milliards d'euros devait être fourni via le Fonds d'assistance financière (EFSF). Par la suite, le MES serait autorisé, après d'une décision ordinaire, donc sans révision du traité MES, à recapitaliser directement les banques. Mais à la condition de réaliser au préalable l'Union bancaire. Il s'agit en fait de compléter l'UEM et de renforcer les prérogatives de la BCE sans passer par une réforme hautement risquée des traités. Cependant, la concrétisation d'une Union bancaire fixée au 1er janvier 2013 comme préalable au soutien direct des banques par le MES semble elle aussi compromise en raison de l'opposition de l'Allemagne, de la Finlande et des Pays-Bas, trois des plus grands partisans de la ligne dure de la discipline budgétaire. Dans une déclaration conjointe diffusée le 27 septembre 2012, les Ministres des Finances de ces trois pays sont ni plus ni moins revenus sur leurs engagements du Conseil européen de juin 2012 ⁽⁵⁷⁾. Ces trois pays veulent exclure du soutien aux banques par le MES, celles déjà en difficulté avant son entrée en vigueur.

Le 18 octobre 2012, la chancelière allemande présente au Parlement allemand sa proposition de doter l'Union européenne d'un droit de rejet des budgets nationaux ne respectant pas la discipline budgétaire : « *Nous pensons, et je le dis au nom de l'ensemble du gouvernement allemand, que nous pourrions faire un pas en avant en accordant à l'Europe un véritable droit d'ingérence sur les budgets nationaux quand ils ne respectent pas les limites fixées pour la stabilité et la croissance* » ⁽⁵⁸⁾. La chancelière identifie pour cette tâche le Commissaire en charge des affaires économiques et financières. Dans un article publié par la suite dans *Der Spiegel*, Mario Draghi soutient le renforcement de ce « super commissaire ». Ces propositions s'inscrivent dans le droit fil des idées de l'ancien président de la BCE, Jean-Claude Trichet qui avait imaginé lors de la réception du Prix Charlemagne début juin 2011 que « *les autorités européennes aient le droit d'opposer leur veto à certaines décisions de politique économique nationale. Cette compétence pourrait en particulier concerner les principaux postes de dépenses budgétaires et les facteurs déterminants pour la compétitivité du pays* » ⁽⁵⁹⁾.

56. Selon cet article, « Le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à une procédure législative spéciale, à l'unanimité, et après consultation du Parlement européen et de la Banque centrale européenne, peut confier à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit et autres établissements financiers, à l'exception des entreprises d'assurances ».

57. « Joint Statement of the Ministers of Finance of Germany, the Netherlands and Finland », 25 September 2012, <http://valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/en.jsp?oid=365871>

58. « Merkel veut un droit de veto de l'UE sur les budgets nationaux », Challenges, 18 octobre 2012, <http://www.challenges.fr/economie/20121018.CHA2159/merkel-veut-un-droit-de-veto-europeen-sur-les-budgets-nationaux.html>

59. « Construire l'Europe ? Bâtir ses institutions ». Intervention de Jean-Claude Trichet, président-président de la BCE à l'occasion de la remise du Prix Charlemagne 2011 à Aix-la-Chapelle le 2 juin 2011, <http://www.ecb.int/press/key/date/2011/html/sp110602.fr.html>

Il faut rappeler qu'en septembre 2011, la proposition des ministres des finances néerlandais et finlandais avait identifié la Commission européenne comme locus du gouvernement économique. Ils proposent alors de renforcer les pouvoirs du Commissaire en charge des affaires économiques et financières, Olli Rehn, promu par la suite vice-président de la Commission européenne, et suggèrent en outre l'exclusion de la zone euro des États fautifs. Cette dernière proposition n'avait pas reçu de traduction dans les deux propositions de règlement de la Commission durcissant encore le Pacte de stabilité (*Two Pack*). Pour les pays en difficulté ou sous surveillance, le *Two Pack* prévoit un nouveau renforcement considérable des prérogatives de la Commission européenne. Dans ce schéma, afin d'éviter qu'un pays ne tarde à demander l'assistance financière du FESF (et par la suite du MES), la Commission pourrait recommander au Conseil qu'un pays en difficulté financière et posant un risque pour la zone euro demande officiellement une aide financière. Les pays sous assistance financière devraient conclure un programme d'ajustement devant permettre le retour du pays sur les marchés financiers. Ces programmes seraient l'équivalent des programmes d'ajustement économiques pour les pays actuellement sous assistance financière dans le cadre du mécanisme européen de stabilisation financière. Les États concernés seraient soumis à une surveillance renforcée de la Commission en liaison avec la BCE, et le cas échéant du FMI.

Les conclusions du Conseil européen des 18 et 19 octobre 2012, invitent « *les législateurs à parvenir à un accord en vue de l'adoption du paquet législatif relatif à la surveillance budgétaire (le « Two-Pack ») au plus tard à la fin de 2012.* » Le *Two Pack* est en cours d'adoption dans la plus grande discrétion alors même que le FMI qui basait ses calculs de croissance sur une hypothèse d'impact limité des mesures d'austérité revient sur cette conception fondée sur ce que les économistes appellent les « effets multiplicateurs »⁽⁶⁰⁾. Le FMI préconise donc non pas l'abandon des politiques d'austérité mais bien d'accorder plus de temps aux pays dits de la périphérie. Selon cette étude du FMI, l'austérité réduit davantage que prévu l'activité économique et donc les rentrées fiscales, provoquant en fait un creusement du déficit. De longue date, de nombreux économistes, prix Nobel d'économie outre-Atlantique, ou se disant « atterrés » en France et ailleurs, dénoncent le caractère nocif des politiques d'austérité en période de crise et démontrent que le seul effet de ces politiques, qui aggravent la situation économique, est d'augmenter la pauvreté.

Perspectives

60. FMI, « Perspectives de l'économie mondiale », 6 octobre 2012, encadré p. 44 et 45, <http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/textf.pdf>

Sans projet au-delà de la discipline et de l'austérité budgétaire, l'Union se dote à partir de la zone euro d'instruments s'inspirant des méthodes du FMI en version dure. En dotant l'Union européenne d'un instrument s'apparentant à une organisation internationale dépourvue de contrôle démocratique, le traité MES pose sous un angle nouveau la question de la légitimité de l'élaboration et de la mise en œuvre de procédures produisant une hybridation entre le droit international et le droit européen ⁽⁶¹⁾. Les modifications introduites par le traité budgétaire sont également le fruit de la transformation du rôle de la BCE, une institution dont la prise d'autorité et le rôle tant de concepteur que d'arbitre en dernier ressort de l'UEM ne cessent de croître dans les processus en cours.

Dans les faits, le renforcement du gouvernement économique implique une plus grande intrusion dans les décisions budgétaires nationales ainsi qu'une adaptation des cadres juridiques nationaux de manière à les rendre conformes aux règles européennes. Avec les limitations à l'action des gouvernements nationaux qu'elles impliquent, il s'agit de la parfaite illustration de l'action d'une « Fédération coercitive » au sein de laquelle les lois fédérales limitent les pouvoirs des entités fédérées. On peut y apercevoir l'approfondissement du rêve hayekien du fédéralisme interétatique en parfaite adéquation avec les principes de l'ordo-libéralisme allemand ⁽⁶²⁾.

Tout ceci conforte l'idée que l'horizon du projet européen ne peut aller au-delà de l'intégration économique et monétaire. Le pilier quasi fédéral de l'Union monétaire était censé coexister avec la définition au niveau national, et selon les préférences nationales, des politiques sociales et redistributives. Les aspects coercitifs du pacte de stabilité, réformé et en cours de révision, ainsi que le traité budgétaire, en cours de ratification, concernent principalement les États membres de la zone euro. Ces instruments visent le durcissement d'une approche punitive en cas de non accomplissement de « réformes structurelles » ciblant ouvertement et sans plus aucun tabou des éléments centraux des modèles sociaux nationaux.

Le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, dénonce « *la tendance à perdre le sens de l'urgence des réformes* » et que « *cela ne devait pas arriver* » ⁽⁶³⁾. Son remède : « *Nous devons continuer à réformer nos économies, les rendre plus compétitives, leur permettre de créer plus d'emplois* ». Dans ce contexte, il avait resserré les grands thèmes du Conseil européen d'octobre 2012, à savoir « *la discussion de plans concrets pour une Union économique et*

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

62. Friedrich von Hayek, « *The Economic conditions of inter-state federalism* », *The New Commonwealth Quarterly*, London, Vol. 5 n°2, September 1939, pp.131-149, reproduit dans *Individualism and Economic Order*, chap. 12, 1996, University of Chicago Press.

63. « *I see a tendency of losing the sense of urgency on the euro. This must not happen* ». EUCO 174/12, 24 September 2012.

monétaire sans cesse plus étroite, ce que cela signifie pour les banques, pour les budgets nationaux, pour les contribuables et pour les électeurs ».

La question de la légitimité semble venir à l'ordre du jour alors que tout ce qui a été entrepris jusqu'ici n'a pas fait l'objet d'un argumentaire ouvert au débat et à la contestation. Dans les pays sous assistance financière, l'encerclement des Parlements nationaux au moment de l'adoption des programmes d'austérité exprime autant un désespoir démocratique qu'un rejet des réformes imposées par la Troïka au nom du paradigme monétariste. L'octroi de délais supplémentaires à la Grèce et à l'Espagne ne changera rien tant le « déficit par les résultats » des réformes en cours et annoncées est évident.

Construire la nouvelle gouvernance économique par le droit (*Six Pack*) et la renforcer (*Two Pack*) en restreignant davantage encore les prérogatives nationales comporte un danger, celui d'imposer des règles venues d'un « en haut » européen sur lequel les opinions publiques nationales n'ont pas prise. La question de la légitimité de la Commission européenne, une institution non élue, pour imposer des sanctions et s'immiscer dans la confection des budgets nationaux reste entière.

Pour être qualifié de démocratique, un système politique doit être réversible. Ainsi que l'avait analysé Karl Popper, cela suppose qu'il soit possible de le modifier. Selon sa conception, « *[l]a démocratie n'est rien d'autre qu'un système de protection contre la dictature* »⁽⁶⁴⁾. Qu'il s'agisse du traité budgétaire ou de l'avènement du « gouvernement économique composé », l'Union européenne demeure plus que jamais confrontée au défi de l'irréversibilité de choix idéologiques lourds de conséquences et dont on ne peut que redouter les dégâts politiques et sociaux tant niveau national qu'europpéen.

Récemment, le président de la BCE a appelé à la constitution d'un « espace public européen » tout en avertissant que : « *Les citoyens de l'Union ont besoin d'un accord de base, que dans une Union économique et monétaire, certains modèles économiques ne sont plus possibles. En d'autres mots, on a besoin d'un nouveau consensus sur les politiques économiques qui rendra vigueur au modèle social européen et l'adaptera pour le 21^{ème} siècle* »⁽⁶⁵⁾.

L'Union européenne est peut-être au bord d'une « falaise démocratique » en raison du fossé qui semble devenir un gouffre abyssal entre les élites et les opinions publiques européennes et de la rigidification d'un cadre qui rend quasi impraticables les nombreuses alternatives aux politiques

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

65. « For a European Public Space », Remarks by Mario Draghi, President of the ECB on receiving the M100 Media Award 2012 Potsdam, 6 September 2012, <http://www.ecb.int/press/key/date/2012/html/sp120906.en.html>

d'austérité, basées sur une vision de l'avenir dans lequel le concept de « compétitivité » n'a plus la priorité.

Cécile Barbier