

UNION EUROPÉENNE,
ZONE EURO :
QUELS GOUVERNEMENTS ?

45

La gestion de la crise de l'euro s'est accompagnée de changements dans les rapports de pouvoirs entre États européens et entre institutions européennes. Ces changements sont analysés de plusieurs points de vue dans ce numéro de *Pouvoirs*. Le prisme adopté dans la présente contribution est celui des rapports entre la zone euro (l'Europe des Dix-Sept, qui seront bientôt dix-huit avec la Lettonie) et l'ensemble de l'Union européenne à vingt-huit. La question simple à laquelle nous apporterons des éléments de réponse est de savoir si la gestion de la crise a apporté une plus grande différenciation institutionnelle entre ces « deux Europes » (celle des Dix-Sept et celle des Vingt-Huit) et, si oui, quelle forme cette différenciation a prise et quelle évolution ultérieure peut être envisagée. Dans un premier temps, nous noterons les formes nouvelles d'institutionnalisation de la zone euro *à l'intérieur* du cadre de l'Union européenne; ensuite, nous noterons la création d'un espace institutionnel propre à la zone de l'euro *en dehors* du cadre de l'Union européenne, à travers des accords internationaux ponctuels; et, finalement, nous traiterons des possibilités et limites d'une *évolution ultérieure* vers une plus grande autonomie de la zone euro par rapport à l'Union dans son ensemble.

L'INSTITUTIONNALISATION
DE LA ZONE EURO AU SEIN DE L'UNION

L'Union économique et monétaire (UEM), telle que mise en place par le traité de Maastricht il y a plus de vingt ans, n'était pas une « politique de

la zone euro », mais une politique conçue pour l'ensemble de l'Union européenne avec, cependant, quelques aménagements institutionnels inédits permettant une distinction entre les pays qui adopteraient dès le départ la monnaie unique et ceux qui – provisoirement, pensait-on – ne le feraient pas, par manque de volonté politique (Royaume-Uni et Danemark) ou par manque de convergence économique.

46 Plus concrètement, l'UEM se composa dès le départ d'une politique monétaire et d'une politique économique, aux caractéristiques institutionnelles fort différentes. Dans le *domaine monétaire*, le pouvoir de décision fut centralisé au profit de la Banque centrale européenne (BCE), institution aux caractéristiques supranationales, requise d'agir de manière indépendante par rapport aux gouvernements et aux autres institutions de l'Union. La BCE était certes une institution commune à l'ensemble de l'Union, mais elle exercerait l'essentiel de ses fonctions envers les pays qui adopteraient la monnaie unique. Ces pays-là recevaient, de ce fait, une place privilégiée au sein des organes de la BCE. Dans le *domaine de politique économique*, par contre, aucune institution nouvelle ne fut créée par le traité de Maastricht. Le pouvoir de décision en matière de politique macroéconomique et budgétaire restait au niveau des États, qui se soumettaient cependant à des obligations de coordination à travers un dialogue avec les institutions de l'Union, essentiellement la Commission et le Conseil. Dans le sous-domaine « E » de l'UEM, la distinction entre pays qui feraient partie de la zone euro et les autres n'apparaissait presque pas : la nouvelle gouvernance économique européenne serait menée par les institutions communes et s'appliquerait à tous de manière à peu près égale.

Deux modifications, allant vers une plus grande différenciation institutionnelle de la zone euro, allaient se produire dans la longue période entre Maastricht et, à partir de 2007, l'irruption de la crise financière suivie de la crise de la dette souveraine. La première modification consista en la *création de l'Eurogroupe*, par décision du Conseil européen prise dès décembre 1997, donc avant même la mise en place de la monnaie commune. Son existence a été ensuite confirmée et entérinée par le traité de Lisbonne, entré en vigueur en 2009, dans son protocole n° 14. L'Eurogroupe est composé des ministres des Finances représentant les seuls États membres de la zone euro. Il se distingue de son « grand frère », le Conseil de l'Union européenne, dit Conseil des ministres, par le fait que la BCE est associée à ses travaux. Il a pris coutume de se réunir immédiatement avant les réunions du conseil Ecofin (qui est la formation du Conseil dans laquelle se retrouvent les ministres des

Finances des vingt-huit États membres) et a servi, le long de son existence, à accorder les violons des gouvernements de la zone euro avant leur confrontation avec les collègues des autres États, l'objectif politique étant bien entendu que les décisions prises par le Conseil – qui restait et reste toujours la seule instance habilitée à légiférer – reflètent les intérêts spécifiques de la zone euro. À cela s'est ajoutée ensuite une fonction plus spécifique: celle de préparer les décisions qui s'appliqueront particulièrement à l'Europe des Dix-Sept plutôt qu'à l'Union des Vingt-Huit. Formellement, de telles décisions sont adoptées par le Conseil, mais seuls les représentants des dix-sept États de la zone euro participent au vote et peuvent donc simplement entériner ce qu'ils viennent de décider au sein de l'Eurogroupe.

Ce dernier cas de figure résulte de l'autre modification du paysage institutionnel ayant eu lieu avant le début de la crise de l'euro: la création d'une nouvelle base juridique permettant l'adoption de mesures de gouvernance économique qui s'appliquent seulement aux pays de la zone euro – afin de soumettre leurs politiques économiques et budgétaires nationales à des contraintes supplémentaires par rapport à celles qui sont communes à tous. Alors que la Convention qui avait préparé la Constitution pour l'Europe avait paru peu soucieuse de réformer le régime existant de l'UEM – l'époque était tranquille –, elle avait tout de même proposé l'idée, que le traité de Lisbonne a fini par consacrer, de permettre cette *capacité décisionnelle autonome* pouvant servir à l'avenir dans des circonstances politiques que ses auteurs ne pouvaient prévoir¹. La nouvelle compétence est ancrée dans l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE²) et elle fut, en effet, utilisée plusieurs fois pendant ces dernières années³. Notons que, dans ce cas de figure, le Conseil se réunit en formation plénière, mais vote

47

1. L'origine de cette innovation se trouve dans une contribution conjointe franco-allemande à la Convention sur la Constitution européenne: CONV 470/02 du 22 décembre 2002. Pour une analyse des travaux de la Convention sur ce sujet, ainsi que sur quelques autres, assez mineurs, dans le domaine de l'UEM, cf. Hervé Bribosia, « La politique économique et monétaire », in Giuliano Amato, Hervé Bribosia et Bruno De Witte (dir.), *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 663-685.

2. Version consolidée du traité de Rome de 1957 par le traité de Lisbonne de 2007.

3. Notamment, au cours de l'année 2013, pour l'adoption du *two-pack*: le règlement n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière; et le règlement n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013, établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.

en composition réduite aux représentants des États de la zone euro, et que la Commission et le Parlement européens jouent pleinement leur rôle habituel dans la procédure législative. L'élaboration de ce « droit propre à la zone euro » se fait donc selon des modalités somme toute assez proches de la méthode communautaire normale.

Au-delà de l'application des nouvelles compétences prévues par le traité de Lisbonne, la première véritable innovation institutionnelle produite par la crise financière elle-même fut la création, particulièrement visible et hautement symbolique, de la rencontre au sommet des chefs de gouvernement ou d'État de la zone euro.

48 Un *Sommet de la zone euro* fut convoqué pour la première fois de manière informelle et expérimentale par le président Nicolas Sarkozy à Paris en octobre 2008. Il s'est ensuite réuni maintes fois au cours de la crise de l'euro et son existence a été approuvée par le Conseil européen dans son ensemble lors de sa réunion d'octobre 2011. Son existence est confirmée par le texte du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), ce qui signifie que son abolition éventuelle nécessiterait une modification formelle de ce traité signé en 2012. Le Sommet se distingue du Conseil européen par sa composition plus restreinte – seuls les leaders politiques des États de la zone euro y sont conviés – mais aussi par le fait que le président de la BCE participe à ses travaux. Comme c'est le cas pour l'Eurogroupe, le Sommet – en l'absence de pouvoirs qui lui seraient conférés par les traités – ne peut assumer aucune des compétences des institutions existantes de l'Union. Il sert aux pays de la zone euro d'instance de préparation de leur éventuelle position commune pour un débat au Conseil européen ou, le plus souvent, pour mettre en place des formes de coopération supplémentaires et inédites, en dehors du cadre commun des traités. L'harmonie entre l'action du Sommet de la zone euro et celle du Conseil européen est assurée par le fait que ces deux organes ont un président unique (Herman Van Rompuy) et se réunissent le plus souvent aux mêmes dates et au même endroit, Bruxelles.

Il apparaît que ni l'Eurogroupe ni le Sommet ne sont des institutions foncièrement différentes de celles de l'Union. En fait, si les gouvernements des États de la zone euro ont bien cherché à institutionnaliser leur coopération dans les domaines qui les concernent, ils l'ont fait en « nidifiant » cette coopération à l'intérieur des enceintes communes de l'Union européenne à vingt-huit. Cette option s'est imposée pour des raisons pratiques, notamment pour profiter des capacités institutionnelles et des routines administratives existantes. Ainsi, ces enceintes de la zone euro bénéficient, dans leurs travaux, de la contribution tant de la

Commission que de la BCE, et elles fonctionnent en liaison étroite avec le Conseil et le Conseil européen.

Dans la liste des adaptations institutionnelles faisant suite à la crise, il faut également noter l'inflexion ultérieure de l'action de la *Banque centrale européenne* en direction de la zone euro. Comme nous l'avons rappelé plus haut, la BCE n'est pas à proprement parler une institution « de » la zone euro, mais une institution de l'Union européenne dans son ensemble. Elle figure à ce titre dans la liste des institutions de l'Union à l'article 13 du traité sur l'Union européenne⁴. Sa fonction principale de politique monétaire et sa fonction secondaire de soutien aux politiques économiques des États⁵ ne se limitent pas aux pays de la zone euro, et elle poursuit un dialogue institutionnel avec les autres institutions de l'Union, le Conseil, la Commission et le Parlement. Mais il est vrai également que les membres des organes de décision de la BCE – le directeur et le Conseil des gouverneurs – proviennent exclusivement des pays de la zone euro et que l'essentiel des activités de la BCE – surtout depuis que la crise financière a éclaté – s'oriente vers la zone euro. Beaucoup d'observateurs considèrent que c'est l'action de la BCE, plus que les multiples réunions du Conseil européen ou de l'Eurogroupe, qui est parvenue à calmer le jeu au plus fort de la crise des dettes, notamment pendant l'été de 2012⁶. Au-delà de cette intervention ponctuelle dans la gestion de la crise, la BCE s'est profondément engagée dans le domaine de la politique économique de la zone euro, à travers des contacts institutionnels constants et des actions concrètes, telles que sa participation à la troïka (Commission-BCE-Fonds monétaire international) qui prépare et accompagne les plans d'assistance financière aux pays en crise⁷. Cette mutation institutionnelle de la BCE s'explique moins par ses propres ambitions expansives que par la volonté des États (ou, du moins, de certains d'entre eux) qui invitent et encouragent la BCE à intervenir – car elle possède une capacité d'action rapide, contrastant avec les temps longs de la négociation politique.

49

4. Version consolidée du traité de Maastricht de 1992 par le traité de Lisbonne de 2007.

5. Cette fonction secondaire de la BCE est mentionnée à l'article 127 du TFUE.

6. Sur le rôle décisif de la BCE et de son président Mario Draghi, cf. notamment Dermot Hodson, « The Eurozone in 2012: Whatever It Takes to Preserve the Euro ? », *Journal of Common Market Studies. Annual Review*, 2013, p. 183-200, en particulier p. 187 et suiv.

7. Pour une présentation d'ensemble des interventions de la BCE dans le domaine de la politique économique (donc au-delà de sa fonction principale de conduite de la politique monétaire commune), cf. Thomas Beukers, « The New ECB and its Relationship with the Eurozone Member States: Between Central Bank Independence and Central Bank Intervention », *Common Market Law Review*, n° 6, 2013, p. 1579-1620.

50 Une nouvelle forme de différenciation entre États de l'Union est actuellement en train de se dessiner pour la mise en œuvre de l'*union bancaire*. Le premier volet, déjà adopté en octobre 2013, de cette union bancaire consiste à conférer la responsabilité principale en matière de surveillance de la santé financière des banques (au moins, des principales d'entre elles) à la BCE⁸. Dans un premier temps, les failles de la surveillance bancaire effectuée par les autorités nationales, démontrées par la crise financière de 2007-2008, avaient donné lieu à la création d'une Autorité bancaire européenne assurant la coordination et le contrôle au niveau européen de ces autorités nationales. Cette Autorité bancaire avait été instituée en 2010 dans le cadre des compétences que possède l'Union européenne pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, et son activité s'appliqua à l'ensemble du territoire de l'Union. En effet, la crise bancaire n'avait pas frappé exclusivement la zone euro, mais également de nombreux autres pays européens, notamment le Royaume-Uni.

Cette solution apparut vite insuffisante aux États de la zone euro qui poussèrent au transfert de ce pouvoir de surveillance vers la BCE, tout en préservant un rôle d'appui à l'Autorité bancaire. La mission nouvellement attribuée à la BCE trouve sa base juridique, fort logiquement, dans la partie du TFUE consacrée à l'UEM, puisque les fonctions de la BCE sont limitées au domaine de l'Union économique et monétaire. Un petit article (art. 127, § 6), inséré à l'époque du traité de Maastricht, prévoit par un heureux hasard la possibilité de donner à la BCE des « missions spécifiques » en matière de contrôle prudentiel des banques. La décision de confier de telles fonctions doit être prise par le Conseil agissant à l'unanimité de ses vingt-huit membres, ce qui a posé problème dans la mesure où certains pays hors zone euro (notamment le Royaume-Uni et la Suède) pouvaient difficilement accepter que leurs banques soient surveillées par une institution de l'Union dans laquelle ils sont peu ou pas représentés. En effet, rappelons-le, les organes de décision de la BCE sont composés de membres provenant exclusivement de la zone euro.

Les négociateurs de la réforme se trouvaient donc devant la tâche difficile de remplacer un système existant, s'appliquant à l'Union des Vingt-Huit, par un système plus performant s'appliquant d'abord – mais pas nécessairement exclusivement – aux États de la zone euro et dans lequel le pouvoir décisionnel serait exercé par une institution où ces

8. Règlement n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit.

États semblent occuper une position privilégiée par rapport aux autres. Pour résoudre ce dilemme, le règlement d'octobre 2013 crée la notion d'« États membres participants », qui inclut tous les États de la zone euro ainsi que les autres États de l'Union qui souhaitent participer au nouveau régime de surveillance, sur la base d'une « coopération rapprochée » avec la BCE dont le détail, fort complexe, est contenu dans l'article 7 du règlement. L'on assiste ainsi à une formation institutionnelle intermédiaire entre l'Union des Vingt-Huit et l'Europe des Dix-Sept, puisque le nombre d'États hors zone euro qui seront des participants spéciaux au nouveau mécanisme n'est pas encore défini. Mais le Royaume-Uni et la Suède, notamment, pourront décider de rester entièrement en dehors.

LES ACCORDS INTERNATIONAUX ENTRE ÉTATS DE LA ZONE EURO CONCLUS EN DEHORS DE L'UNION

51

Dans l'histoire de l'intégration européenne, la coopération au sein de la Communauté, puis de l'Union, a toujours été accompagnée par la conclusion de traités séparés entre groupes d'États membres sur la base du droit international public. L'exemple le plus frappant et durable est sans doute la coopération Schengen, dont l'existence a reposé sur des instruments de droit international entre ses débuts, en 1985, et son incorporation dans le droit de l'Union européenne avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, en 1999. Pour autant qu'une telle coopération porte sur des domaines qui ne sont pas de compétence exclusive de l'Union européenne, elle n'est nullement interdite. En effet, si les États gardent, dans un domaine donné, la possibilité de mener une politique autonome, ils peuvent exercer cette compétence de manière individuelle (à travers leur législation interne), mais ils peuvent également – et logiquement – coordonner cette activité avec d'autres États, qu'ils soient situés dans ou en dehors de l'Union européenne. Ainsi, le recours à des accords internationaux séparés peut servir d'instrument pour une coopération plus poussée entre certains États membres en dehors du cadre institutionnel de l'Union. La France a ainsi conclu des accords bilatéraux ou multilatéraux avec d'autres États membres dans le domaine fiscal, celui de la défense ou encore de la coopération frontalière, qui vont au-delà des règles adoptées dans le cadre de l'Union. Cette possibilité a été saisie à plusieurs reprises par les États de la zone euro au cours des années récentes : l'ensemble de ces États a adopté en 2010 l'accord instituant le Fonds européen de stabilité financière (FESF), puis en 2012 le traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES) ; l'ensemble

de ces pays, avec le concours de huit autres États de l'Union, a également adopté et ratifié en 2012 le TSCG.

52 Le premier de ces trois accords internationaux, le FESF, fut adopté de la manière la plus discrète. En mai 2010, après des mois de tergiversations, des mesures sont décidées dans l'urgence pour assurer une assistance financière aux États se trouvant dans une situation de crise de la dette publique. À ce moment-là, la Grèce venait déjà d'être secourue à travers un régime complexe basé sur des accords de prêt bilatéraux passés entre la Grèce et chacun des autres États de la zone euro. Le 10 mai, il fut décidé de mettre en place un mécanisme commun, au niveau européen, pouvant servir dans d'autres cas qui se profilaient à l'horizon. Cette décision fut prise en marge d'une réunion extraordinaire (ayant eu lieu un dimanche) du Conseil; à la fin de cette réunion, les États de la zone euro, dans un accord séparé conclu entre eux, convenaient de créer un mécanisme commun d'assistance financière⁹. Le FESF vit le jour, dès la semaine suivante, sous la forme juridique d'une entreprise privée de droit luxembourgeois, dont les seuls actionnaires furent les dix-sept États de la zone euro. Ces États actionnaires garantirent chacun une partie des fonds que le FESF allait prêter, peu après, à l'Irlande et au Portugal, ainsi qu'à la Grèce pour la seconde phase du renflouement financier de ce pays. Les États de la zone euro n'avaient donc pas conclu de véritable traité international, à ce stade, mais plutôt un accord international sous forme simplifiée (la décision du 10 mai 2010), suivi par la création d'une « simple » entreprise privée chargée de mettre en œuvre les programmes d'assistance financière sous le contrôle étroit de ses États actionnaires.

Cette création « en catimini », justifiée par l'urgence de l'action à entreprendre, pouvait sembler assez fragile du point de vue de sa légitimité démocratique et de sa compatibilité avec le droit européen, notamment avec la *no bail-out clause* (clause de non-renflouement) contenue dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il fut donc convenu dès l'automne de 2010 de remplacer le régime mis en place en mai 2010 par un mécanisme permanent d'assistance financière, qui serait accompagné par une révision du TFUE visant à permettre expressément aux États de la zone euro de créer un tel mécanisme. Les négociations du traité instituant le Mécanisme européen de stabilité furent entamées au printemps de 2011 et aboutirent à un premier accord en juin 2011, qui fut aussitôt remplacé, face à l'aggravation de la crise de l'euro à cette

9. Décision des représentants des gouvernements des États membres de la zone euro réunis au sein du Conseil, 10 mai 2010 (Ecofin 265, UEM 179).

époque, par une version plus ambitieuse qui fut finalement signée en février 2012 et put entrer en vigueur, après ratifications par les parlements des dix-sept États, en octobre 2012. Depuis lors, le MES a repris les missions du FESF (qui s'éteindra graduellement au fur et à mesure que les dernières tranches de ses prêts seront accordées) et a déjà décidé de nouvelles opérations financières, notamment l'assistance à Chypre mise en place en mars 2013.

Le MES est une véritable organisation internationale, dont les membres sont les dix-sept États de la zone euro. Il possède ainsi, comme toute organisation internationale, ses propres organes, dont les principaux sont le Conseil des gouverneurs et le conseil d'administration. Le premier est composé des ministres des Finances des pays en question et le second de leurs fonctionnaires principaux. Il s'agit en réalité des mêmes personnes qui siègent respectivement dans l'Eurogroupe et dans son groupe de travail. L'imbrication institutionnelle avec l'Union est confirmée par le fait que le Conseil des gouverneurs est présidé par le président de l'Eurogroupe (Jeroen Dijsselbloem) et que les organes du MES se réunissent souvent dos à dos avec l'Eurogroupe et son groupe de travail.

53

Ces liens personnels conduisent à se demander pourquoi l'instrument du traité international a été choisi pour créer une institution finalement si proche de l'Union. N'aurait-il pas fallu plutôt utiliser les ressources existantes du droit de l'Union européenne ? J'ai argumenté ailleurs¹⁰ pourquoi les créations du FESF d'abord et du MES ensuite, en dehors du cadre juridique de l'Union, ne doivent pas être vues comme un complot intergouvernemental, visant à affranchir les gouvernements des contraintes de l'ordre juridique de l'Union, notamment du rôle de la Commission ou du Parlement européens. Une raison dirimante empêchait alors l'action dans le cadre de l'Union : la limitation de ses moyens budgétaires. En effet, le budget de l'Union est assez réduit et son utilisation est déterminée, en très grande partie, par le cadre financier pluriannuel qui attribue des portions du budget à des politiques déterminées. Au moment où une action financière massive en faveur de la Grèce, puis des autres pays en crise, se rendit nécessaire, l'Union européenne ne disposa pas des moyens suffisants et seule une contribution nationale de chacun des pays de la zone euro pouvait faire l'affaire. Cette solution avait également l'avantage – par rapport à l'utilisation du

10. Bruno De Witte, « Using International Law in the Euro Crisis: Causes and Consequences », *ARENA Working Paper*, n° 4, 2013 ; disponible sur arena.uio.no.

budget de l'Union – de ne pas engager indirectement les ressources des États hors zone euro pour des opérations visant à assurer la stabilité de la zone euro. L'approche basée sur le droit international, ainsi adoptée pour le FESF, fut ensuite confirmée lors de la création du MES, qui devait posséder une capacité de prêt de 500 milliards d'euros – bien au-delà de ce que pouvait fournir le budget de l'Union.

54 Le MES est imposant par la masse financière dont il dispose, mais son rôle d'instrument de gouvernance est assez contingent puisqu'il entre en action seulement à l'occasion de crises budgétaires aiguës dans un pays de la zone euro. Il n'est pas exclu que, si la reprise économique se confirme et si les mécanismes de prévention de crise se montrent efficaces, le MES n'ait plus guère d'occasions d'intervenir dans les années à venir. Il s'agit donc d'une construction intergouvernementale certes assez sophistiquée du point de vue juridique et maniant d'importantes ressources financières sous le contrôle de ses États membres, mais qui n'est pas destinée à jouer un rôle central dans le pilotage économique et budgétaire de l'Europe.

Le troisième traité international, le TSCG, a un objet différent, puisqu'il n'institue pas un mécanisme de *gestion de crise* financière (contrairement aux précédents), mais vise à obliger les États contractants à accomplir des réformes dans leurs finances publiques qui devraient *prévenir de nouvelles crises* de la dette, similaires à celles qui ont secoué la zone euro depuis 2010. Les États doivent introduire dans leur droit interne une règle d'équilibre budgétaire et un mécanisme d'ajustement des dettes publiques. Ces obligations incombent aux États de la zone euro qui ont tous ratifié le TSCG, bien que huit autres États de l'Union aient également ratifié cet instrument exprimant ainsi une volonté politique – mais non accompagnée d'obligation juridique – de se conformer à ces règles. Le contenu de ce traité est proche des nouvelles procédures de surveillance budgétaire introduites en droit de l'Union européenne par la législation dite du *six-pack* de 2011 et celle dite du *two-pack* de 2013, et l'on constate que la Commission, dans le cadre du « semestre européen » – cycle de coordination des politiques économiques et budgétaires au sein de l'Union –, se réfère aux obligations du TSCG dans ses rapports consacrés aux États de la zone euro. Le TSCG n'introduit pas, en effet, son propre système de gouvernance économique, mais se limite à poser des obligations de résultat. Il forme donc bien un « droit propre à la zone euro », mais il ne crée pas un système institutionnel séparé de celui de l'Union et certainement pas un « gouvernement économique » de la zone euro. L'on peut alors se demander

si le jeu intergouvernemental en valait la chandelle et si l'on n'aurait pas pu aboutir au même résultat à travers un instrument de droit de l'Union¹¹. Il est vrai que, au moment où le TSCG fut négocié, entre décembre 2011 et février 2012, la conclusion d'un traité international apparaissait à ses promoteurs comme un message fort et rapide face à la turbulence des marchés financiers, alors que la procédure législative, selon la méthode communautaire, aurait duré plus longtemps et aurait abouti à un instrument juridique, la directive, moins fort du point de vue symbolique.

LES LIMITES DE LA DIFFÉRENCIATION DE LA ZONE EURO

Bien que le renforcement de la gouvernance économique européenne, accompli par les six mesures législatives de 2011 (le *six-pack*), ait été inspiré par la crise budgétaire de la zone euro, il n'en reste pas moins qu'une grande partie de ces mécanismes révisés continue de s'appliquer à l'ensemble de l'Union des Vingt-Huit. Ainsi, dans le cadre du semestre européen, la Commission et ensuite le Conseil exercent une surveillance des politiques budgétaires nationales, ainsi qu'une surveillance des déséquilibres macroéconomiques de *tous* les États de l'Union¹². C'est à l'intérieur de ces mécanismes communs qu'ont été construites des procédures particulières pour les pays de la zone euro, notamment des formes de pression supplémentaires pouvant aboutir plus facilement à des sanctions financières – bien que la Commission et le Conseil aient, jusqu'à maintenant, soigneusement évité de passer à l'acte de la sanction¹³. Des règles plus contraignantes s'appliquant aux pays de la zone euro se trouvent également dans les deux mesures législatives prises en 2013 sur base de l'article 136 du TFUE (le *two-pack*).

55

Le Pacte pour la croissance et l'emploi, adopté en juin 2012 pour

11. Cf. notamment l'examen critique du TSCG par Jean-Victor Louis, « L'union économique et monétaire de Maastricht à la crise », *Revue des affaires européennes*, n° 1, 2012, p. 57-83.

12. Cf., en dernier lieu, le *Rapport 2014 sur le mécanisme d'alerte*, publié par la Commission le 13 novembre 2013 (COM/2013/790). Dans ce rapport, les pays de la zone euro ne font pas l'objet d'un traitement distinct par rapport à ceux qui sont au dehors. Les pays considérés comme étant « en déséquilibre » se trouvent à l'intérieur et à l'extérieur de la zone euro.

13. Pour une étude détaillée de ce qui est commun à l'ensemble des pays de l'Union dans cette nouvelle gouvernance économique et de ce qui est propre à la zone euro, cf. notamment Frédéric Allemand, Francesco Martucci, « La nouvelle gouvernance économique européenne », *Cahiers de droit européen*, vol. 48, n° 1, 2012, p. 17-99.

contrebalancer la politique d'austérité, est également souscrit par l'ensemble des États de l'Union. Ce pacte est voulu comme instrument pour stimuler la croissance, l'investissement et l'emploi¹⁴. Mais le terme volontariste de « pacte » cache un instrument dépourvu de force contraignante et d'importants moyens financiers. Dès lors, il n'est pas surprenant qu'il soit acceptable pour l'ensemble des vingt-huit États membres.

Enfin, comme nous l'avons constaté, ni le MES ni le TSCG n'ont abouti à la création d'une véritable nouvelle gouvernance autonome pour la zone euro.

56 On peut alors se poser la question de savoir s'il existe des pistes qui permettent un approfondissement institutionnel de la zone euro, aboutissant à réformer ses liens avec le cadre institutionnel de l'Europe à vingt-huit. Deux problèmes principaux surgissent à cet égard : d'une part, le cadre institutionnel existant permet-il de faire des pas supplémentaires pour passer de l'actuelle gouvernance économique à deux étages à un véritable gouvernement économique de la zone euro, fonctionnant de manière autonome ? D'autre part, comment assurer le contrôle démocratique des institutions de la zone euro, qui à l'heure actuelle sont toutes de nature gouvernementale ?

L'article 136 du TFUE forme, comme il a été mentionné plus haut, une base juridique permettant l'adoption de nouveaux instruments juridiques *par et pour* les pays de la zone euro. Cependant, ce droit européen particulier ne peut pas s'écarter du droit commun existant mais seulement y ajouter des règles supplémentaires. Par ailleurs, l'objet de ces nouvelles règles est limité à la politique budgétaire et macroéconomique, et ne permet pas d'entamer une coopération renforcée entre États de la zone euro qui aille au-delà et qui inclurait, par exemple, une harmonisation budgétaire ou sociale. Pour cela, d'autres instruments seraient disponibles, tels que le système général de coopération renforcée prévu par les traités, ou encore la conclusion d'accords séparés de droit international. Mais, dès qu'on quitte le domaine de la politique économique, une question surgit : pourquoi une coopération plus poussée entre certains États devrait-elle nécessairement inclure tous les États de la zone euro et exclure tous les autres ? En réalité, dans la plupart des domaines de politique européenne, les clivages politiques se retrouvent à l'intérieur de ces deux catégories de pays. Dans ces circonstances, l'on ne voit guère comment la zone euro pourrait se muer en une véritable avant-garde

14. Pour le contenu de ce pacte, cf. le rapport de la Commission au Conseil européen du 27-28 juin 2013, *Le Pacte pour la croissance et l'emploi : un an après*, EC.Europa.eu.

européenne disposant de ses propres institutions et agissant dans une série importante de domaines¹⁵.

Le débat sur l'avenir institutionnel de la zone euro porte alors, plus modestement, sur la mise en œuvre de l'union bancaire (dont les contours sont en train d'être négociés) ainsi que sur la création d'une capacité financière (*fiscal capacity*) propre de la zone euro¹⁶, voire d'un véritable budget de la zone euro, accompagnée d'un contrôle accru sur les budgets nationaux. Ces idées sont parfois résumées par le terme d'*union budgétaire*. Une telle réforme pourrait permettre, entre autres choses, à une institution commune d'émettre des obligations pour l'ensemble des pays de la zone (les eurobonds), ou encore de stimuler la croissance économique par des interventions financières massives décidées en commun. On s'approcherait ainsi d'un gouvernement économique au plan européen, bien que ce gouvernement reste sans aucun doute calqué sur les équilibres institutionnels subtils (entre Commission, Conseil et Parlement) qui caractérisent la méthode communautaire.

57

Il faut cependant constater qu'une telle avancée institutionnelle nécessiterait une révision du régime des ressources propres de l'Union européenne, ce qui implique de suivre une procédure particulièrement lourde prévoyant l'accord unanime des vingt-huit gouvernements, puis l'approbation par chacun de leurs parlements. Et même si une capacité budgétaire propre à la zone euro voyait le jour, il se poserait de délicates questions sur le rôle que devraient jouer la Commission et le Parlement. Serait-il acceptable, à ce moment-là, que les membres de ces institutions provenant de pays situés hors zone euro continuent de prendre part aux décisions d'allocations financières aux pays de la zone euro ? Le chantier institutionnel est donc compliqué, et la plupart des pays concernés préfèrent actuellement pérenniser la politique des petits pas institutionnels, suivie depuis 2010.

15. L'idée d'un traité séparé pour créer un véritable régime institutionnel autonome pour la zone euro a pourtant fait l'objet de réflexions et de propositions, notamment de la part de Jean-Claude Piris (*The Future of Europe. Towards a Two-Speed Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012).

16. À ce sujet, cf. en particulier les propositions contenues dans le rapport Van Rompuy du 5 décembre 2012, *Vers une véritable Union économique et monétaire*.

R É S U M É

L'autonomie institutionnelle de la zone euro par rapport à l'ensemble de l'Union européenne est davantage marquée depuis le début de la crise des dettes souveraines. Des organes intergouvernementaux nouveaux et informels (l'Eurogroupe et le Sommet de la zone euro) ont été nidifiés au sein du système institutionnel de l'Union européenne. Par ailleurs, les États de la zone euro ont conclu entre eux des traités et accords internationaux pour renforcer leur coopération en dehors du cadre institutionnel de l'Union. Cette autonomie institutionnelle reste cependant limitée, et les projets visant à développer une coopération plus poussée dans un cadre institutionnel propre à la zone euro resteront difficiles à réaliser.