

Le « pacte budgétaire » : incertitudes juridiques et ambiguïté politique



Renaud Dehousse

Renaud Dehousse est Professeur des universités et titulaire d'une chaire Jean Monnet de droit communautaire et d'études politiques européennes à Sciences Po, dont il dirige le Centre d'études européennes. Il est aussi conseiller scientifique à *Notre Europe*.

Introduction

Quel regard portera-t-on dans vingt ans sur le projet de « traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire »¹, approuvé par les chefs d'État et de gouvernement le 31 janvier dernier ? À l'évidence, la réponse dépendra dans une large mesure des suites qui seront données à cette décision : le traité en question sera-t-il ratifié par un nombre suffisant de signataires pour entrer en vigueur ? Parviendra-t-il à calmer les angoisses des marchés ? Les gouvernements eux-mêmes s'acquitteront-ils des nouvelles obligations qu'il fait peser sur eux ? Mais l'évocation d'une plus longue durée doit aussi être vue comme une incitation à la réflexion sur la place de ce « pacte budgétaire », comme on l'appelle parfois, dans la jeune histoire de l'Union économique et monétaire. Après tout, le traité de Maastricht, salué en son temps comme un accord historique, nous apparaît aujourd'hui comme un compromis ambigu, qui laissait en suspens un certain nombre de questions fondamentales, lesquelles ont pesé sur les événements des deux dernières années. Qu'en ira-t-il de celui-ci ?

En apparence, le pacte budgétaire s'inscrit dans un **esprit de rupture avec le passé**, qui constitue sa principale raison d'être. Le « gouvernement par les règles » mis en place à Maastricht était caractérisé par un double refus : celui d'une discipline trop stricte et son corollaire, le refus de voir les organes supranationaux jouer en la matière un rôle de contrôle semblable à celui qui leur incombe dans d'autres domaines. Tout recours direct à la

Cour de justice a ainsi été exclu dans le cadre de la procédure pour déficit excessif², tandis que la Commission voyait ses missions de surveillance rognées, son pouvoir se réduisant à la présentation de simples recommandations³, dont on allait mesurer les limites en 2003, lorsqu'elle prétendra l'exercer à l'encontre des grands États que sont la France et l'Allemagne. À bien des égards, le traité de Maastricht se situait ainsi à mi-chemin entre la méthode communautaire du « premier pilier » et l'inter-gouvernementalisme des piliers 2 et 3.

Le **nouveau traité entend remédier à ces faiblesses structurelles**. D'abord **en réduisant la marge de manœuvre des États**, qui s'engagent désormais à renoncer aux déficits, cette « règle d'or » devant si possible être gravée dans le marbre des textes constitutionnels (article 3). Ensuite **en durcissant les pouvoirs de contrôle de la Commission**, à laquelle les membres de la zone euro s'engagent notamment à apporter de façon systématique leur soutien (article 7). Enfin, **en dotant la Cour de nouveaux pouvoirs de contrôle** (article 8). Résumé de la sorte, le « pacte budgétaire » pourrait apparaître comme une renonciation solennelle au laxisme qui a marqué la première décennie de la monnaie unique, destinée entre autres à rassurer les marchés quant à la pérennité de l'euro. La réalité est cependant plus complexe. D'une part, le recours à la formule d'un « traité intergouvernemental » limite fortement les possibilités de réforme. D'autre part, l'efficacité des mécanismes de contrôle mis en place demeure incertaine.

1. Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire, <http://www.european-council.europa.eu/media/579087/treaty.pdf>

2. Article 126 § 10 du TFUE.

3. Article 126 § 9 du TFUE.

I. Les incertitudes relatives au choix d'un « traité intergouvernemental »

Comme on le sait, le refus opposé par le gouvernement britannique aux propositions de réforme des traités a conduit à une solution bancale – un nouveau traité, dont la coexistence avec les précédents est loin d'être simple.

1.1. Le droit de conclure un traité séparé

En principe, rien n'interdit la conclusion d'un accord séparé entre certains des membres de l'Union européenne. Le droit international permet à certains des signataires de traités multilatéraux de conclure des accords additionnels entre eux, à condition que cela ne menace pas les droits des autres parties.

De surcroît, l'Union européenne ne disposant que de droits limités⁴, **les États membres restent libres de conclure des accords dans les domaines qui relèvent de leurs compétences**. On connaît ainsi plusieurs exemples de traités qui ne concernent que certains membres de l'Union : Benelux, coopération nordique, traité de Schengen ou plus récemment, le traité instituant un mécanisme européen de stabilité signé en juillet 2011.

1.2. Un droit assorti de plusieurs limites

Le droit de conclure un accord séparé entre certains des membres de l'Union européenne est toutefois assorti de plusieurs limites.

Tout d'abord, les signataires du nouveau traité restent liés par les obligations qui leur incombent en vertu des traités européens. **De nouvelles règles peuvent s'y ajouter; elles ne peuvent pas y déroger**. Point d'orgue du nouveau traité, l'interdiction des déficits – la « règle d'or », dont il est question à l'article 3 – est conforme à cette exigence : tout gouvernement qui accepte de s'y soumettre satisfera du même coup au prescrit de la règle de Maastricht, qui se contentait d'interdire les déficits *excessifs*.

Dans le même esprit, **les nouvelles règles ne peuvent en rien entraver l'action des institutions communautaires**. Ce principe est particulièrement important dans le cas qui nous intéresse. À la différence des accords de Schengen, qui couvraient un terrain relativement vierge, **le nouveau traité s'inscrit, lui, dans un espace politique fortement balisé par des textes antérieurs**, qu'il s'agisse des traités européens, du pacte de stabilité ou, plus récemment, du paquet législatif adopté en novembre 2011 pour renforcer la gouvernance économique⁵ (le « Six Pack » dans le jargon communautaire), qui met en place des mécanismes de surveillance relativement élaborés, auquel les nouvelles dispositions ne peuvent rien retrancher. Lorsqu'il affirme que rien dans le nouveau traité ne doit être interprété comme une atteinte au droit communautaire, l'article 2 ne fait que rappeler une évidence⁶. Redondant juridiquement, ce rappel peut toutefois se comprendre par ses finalités politiques : il a pour fonction première d'apaiser les craintes des partisans de la méthode communautaire, auxquels les péroraisons en faveur d'une approche intergouvernementale ont fait craindre une remise en cause des pouvoirs des institutions supranationales.

Enfin, dans la pureté des principes, l'idée d'une préservation de l'acquis institutionnel commanderait que l'on obtienne **l'accord préalable** des 27 co-propriétaires de l'Union avant que ne soient confiées de nouvelles missions aux institutions communes, à l'instar de ce qui avait été fait à Maastricht pour le protocole social, conclu à onze grâce au feu vert du gouvernement britannique. La pratique est cependant relativement molle en la matière. Dans le passé, la Cour de justice a laissé entendre qu'un accord informel suffisait, à condition qu'il soit unanime⁷. Et si l'on a choisi de réformer le traité sur le fonctionnement de l'UE afin de pouvoir créer le mécanisme européen de stabilité, c'est surtout parce que l'idée même d'une solidarité avec les États menacés d'un défaut de paiement était contestée : le nouvel article 136 ne comporte pas d'habilitation spécifique pour les missions que cet accord attribue à la Commission et à la Cour.

4. Article 4 du TUE.

5. Journal officiel de l'Union européenne, L 306, 54^e année, 23 novembre 2011, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ%3AL%3A2011%3A306%3ASOM%3AFR%3AHTML>

6. Est-ce également en raison de son évidence que la référence à la primauté du droit communautaire en cas de conflit avec les dispositions du nouveau traité, qui figurait dans les premières versions de la même disposition, a fini par être supprimée, ou est-ce parce qu'elle pouvait ternir l'éclat du nouvel accord ?

7. Voir par exemple l'arrêt *Parlement c. Conseil et Commission* du 30 juin 1993, affaires jointes C-181/91 et C-248/91, *Rec.* 1993, I-3713.

II. Les incertitudes relatives au contrôle des politiques nationales

Le choix d'un « traité intergouvernemental » en marge des traités européens a cependant fortement réduit la gamme des possibles. Deux dispositions illustrent les incertitudes qui entourent le nouvel accord : l'article 7, relatif au contrôle des déficits excessifs et l'article 8, qui traite du rôle de la Cour de justice.

2.1. Le refus de sanctions automatiques

Pour ce qui est de la première, le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que les décisions éventuelles sont prises par le Conseil, agissant à majorité sur recommandation de la Commission⁸ – dispositif qui a montré ses limites puisqu'il a permis à une minorité d'États d'éviter une réprimande aux gouvernements français et allemand en 2003. Les réformes adoptées en novembre 2011 dans le cadre du « Six Pack » ont considérablement renforcé les pouvoirs de contrôle de l'Union, notamment en établissant un mécanisme de prévention des déficits excessifs, en s'attaquant à la réduction du volume de la dette publique et en étendant le champ de la surveillance à une série d'indicateurs macro-économiques, l'expérience ayant montré que la vertu budgétaire pouvait cacher bien d'autres déséquilibres... Dans ce cadre, **pour consolider les pouvoirs de la Commission, on a prévu que ses recommandations ne pouvaient être rejetées que par une majorité qualifiée au sein du Conseil.** Bien que cela durcisse la règle prévue par le traité, **on semble avoir considéré que cela ne posait pas de problème tant qu'il s'agit de mesures qui ne sont pas expressément prévues par le traité. En revanche, ce raisonnement ne permettait pas d'adopter la même règle pour les sanctions** énumérées dans l'article 126⁹.

Le « pacte budgétaire » s'efforce de resserrer le dispositif, en réglementant le comportement des gouvernements nationaux. Lorsque les propositions et recommandations de la Commission relatives aux pays de la zone euro sont discutées au Conseil, nous dit l'article 7, les membres de la zone en question s'engagent à les soutenir. S'en serait-on tenu là, on aurait pu considérer que sans toucher à la règle de l'article 126, le traité parvenait à imposer une plus grande discipline. Cependant, le gouvernement français se refusant à accepter l'idée de sanctions automatiques, on a ajouté que ce nouvel engagement ne vaudrait plus dans l'hypothèse où une majorité de membres s'opposerait aux conclusions de la Commission.

8. Article 126 § 13 du TFUE.

9. Article 126 § 11 du TFUE, notamment la possibilité d'exiger que l'État membre fasse auprès de l'Union un dépôt ne portant pas intérêt.

Cette précision ne fait pas qu'amoindrir la crédibilité de la menace; elle substitue une règle (la majorité qualifiée « inversée ») à celle que prévoit le traité sur le fonctionnement de l'Union. Or, nous l'avons vu, un traité intergouvernemental ne peut en aucune façon revenir sur des principes contenus dans les traités européens. On objectera peut-être qu'aucun gouvernement ne s'y est opposé. Mais qui nous garantit qu'il en ira de même si demain la Commission propose des sanctions contre un État? En d'autres termes, **le refus d'un contrôle communautaire trop strict aboutit ici à une formule juridiquement incertaine.**

2.2. Un rôle limité pour la Cour de justice

En ce qui concerne la Cour de justice, on a fait montre de plus de prudence mais, du coup, la solution qui a été retenue n'ajoute pas grand-chose à l'arsenal existant. Le problème était double : il fallait identifier une base juridique qui permettrait de faire intervenir la Cour, tout en tenant compte de l'héritage de Maastricht, qui proscribit les recours en manquement, instrument classique de l'application du droit communautaire, dans le cadre de la procédure pour déficit excessif¹⁰. Les rédacteurs du nouveau traité ont trouvé dans **l'article 273 du TFUE, qui autorise l'intervention de la Cour « pour statuer sur tout différend entre États membres en connexité avec l'objet des traités, si ce différend lui est soumis en vertu d'un compromis »**, une source possible de contrôle juridictionnel. La clause d'équilibre budgétaire constituant une nouvelle règle, on pouvait soutenir qu'elle ne tombait pas sous le coup de la clause d'exclusion du paragraphe 10. Mais on pouvait difficilement en dire autant du reste du traité; c'est la raison pour laquelle, après quelques tâtonnements, il a finalement été décidé de **limiter le contrôle de la Cour à la seule application de la « règle d'or ».**

La solution qui a été retenue a cependant fortement réduit le champ d'intervention de la Cour. Celle-ci ne pourra être saisie que des problèmes relatifs à la transposition du principe de l'équilibre budgétaire en droit national. Pour le reste, c'est-à-dire les décisions prises chaque année par les autorités budgétaires, on ne revient pas sur les principes arrêtés à Maastricht : il n'y a pas d'exécution forcée des décisions prises par le Conseil dans le cadre de la surveillance des procédures budgétaires nationales. On reste donc très loin des hypothèses de veto sur les budgets nationaux qui avaient été évoquées. De surcroît, l'intervention même de la Cour reste plus incertaine que dans les procédures en manquement classiques,

10. Article 126 § 10 du TFUE.

dont l'autorité doit beaucoup au pouvoir d'action indépendant de la Commission. L'article 8 réserve en effet aux seuls États le pouvoir de la saisir, la Commission étant confinée à la simple rédaction de rapports sur la façon dont les États s'acquittent de leurs obligations. L'histoire des dernières années a pourtant montré les limites de la « surveillance mutuelle » que peuvent exercer les États en matière budgétaire : trop souvent, les gouvernements ont choisi de fermer les yeux sur les « faiblesses » des autres États, par peur d'être eux-mêmes victimes du jugement de leurs pairs. Avec les résultats que l'on connaît aujourd'hui...

Il est vrai que l'article 273 ne mentionne pas la Commission; mais reconnaître à cette dernière un droit d'intervention dans tous les « différends entre États » qui verraient le jour sur l'exécution de la règle d'or n'aurait pas constitué une innovation plus audacieuse que la référence à d'éventuelles sanctions financières que contient l'article 8. Pourquoi n'a-t-on pas eu la même audace dans les deux cas ? **La réponse la plus vraisemblable est que les réticences à l'idée de contrôles supranationaux trop stricts restent tout aussi fortes que par le passé.**

Conclusion

Ces deux exemples illustrent toute **l'ambiguïté du nouveau traité**. Sans doute sont-elles dues pour partie à des difficultés juridiques objectives : il n'est pas facile de construire un dispositif efficace à côté de celui de l'Union. Mais cette complexité juridique se double d'une complexité politique, fruit de l'ambivalence qu'éprouvent certains gouvernements à l'égard des transferts de souveraineté qui constituent la clef de voûte de la construction européenne.

Ces limites ne doivent pas faire perdre de vue **les avancées que comporte l'accord**. Eu égard à l'importance des transferts financiers qui ont été consentis au cours des derniers mois, il était important d'obtenir un engagement formel de rigueur budgétaire de la part des membres de la zone euro. La consécration du Sommet de la zone euro peut contribuer à donner à la gouvernance économique une assise dont elle a souvent manqué au cours des dernières années. Et le fait que le nouveau traité puisse entrer en vigueur dès qu'il aura été ratifié par douze États signataires constitue un précédent important, de nature à souligner qu'aucun d'entre eux n'est en mesure de s'opposer seul à des avancées voulues par un nombre suffisant de membres.

Il existe cependant une contradiction manifeste entre la portée relativement modeste de l'accord et la forme solennelle que l'on a choisi de lui donner.

Passer par un traité, c'est s'exposer à bien **des risques. Faut-il rappeler que dans les procédures de ratification, le nombre de détenteurs de veto est bien plus nombreux que celui des États** ? Dans la plupart des pays, plusieurs assemblées parlementaires sont généralement appelées à se prononcer; certaines cours constitutionnelles pourraient trouver matière à objections, quant ce n'est pas le chef de l'État; et l'on imagine aisément qu'un referendum sur un programme aussi peu alléchant suscitera difficilement l'adhésion... Les réformes ne sont pas seulement affaire de grands principes approuvés autour d'un tapis vert; il faut aussi se préoccuper des **conditions de leur mise en œuvre**. C'est sans doute à ce niveau-là que les décisions du Conseil européen apparaissent les plus fragiles.