e-legal

Revue de droit et de criminologie
de l'Université libre de Bruxelles

La relance économique européenne : éclairages à partir des enseignements tirés de la crise des dettes souveraines

Par Louise Fromont

e-legal, Volume n°4 Spécial COVID19

Pour citer l'article :
Louise Fromont, « La relance économique européenne : éclairages à partir des enseignements tirés de la crise des dettes souveraines », *in e-legal, Revue de droit et de criminologie de l'ULB,* Volume n°4 Spécial COVID19, octobre 2020.

Adresse de l'article :
https://e-legal.ulb.be/volume-n04-special-covid19/dossier-special-covid19/la-relance-economique-europeenne-eclairages-a-partir-des-enseignements-tires-de-la-crise-des-dettes-souveraines

La reproduction, la communication au public en ce compris la mise à la disposition du public, la distribution, la location et le prêt de cet article, de manière directe ou indirecte, provisoire ou permanente, par quelque moyen et sous quelque forme que ce soit, en tout ou en partie, ainsi que toute autre utilisation qui pourrait être réservée à l'auteur ou à ses ayants droits par une législation future, sont interdits, sauf accord préalable et écrit de l'Université libre de Bruxelles, en dehors des cas prévus par la législation sur le droit d'auteur et les droits voisins applicable en Belgique.

© Université libre de Bruxelles – octobre 2020 - Tous droits réservés pour tous pays - ISSN 2593-8010

§1 En avril 2020, l'Union européenne ne paraissait pas seulement aux prises avec une pandémie aux conséquences multiples – sanitaire, économique, sociale, etc. – mais également avec une crise identitaire. La Présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen publiait, par l'intermédiaire de la presse, une lettre adressée aux citoyens italiens et intitulée « Je vous présente mes excuses, nous sommes avec vous »[1]. Une semaine plus tôt, les États membres s'étaient à nouveau quittés sans accord quant aux mesures à prendre face aux conséquences socio-économiques de la Covid-19[2]. Confronté au « manque d'empathie »[3] de certains États membres, le Premier Ministre italien, Guiseppe Conte, déclarait : « Si nous sommes une union, le temps est venu de le prouver »[4].

§2 Sur le plan socio-économique, rien qu'entre le dernier quadrimestre de l'année 2019 et le deuxième quadrimestre de l'année 2020, le produit intérieur brut de l'Union a chuté de + 0,1 % à – 11,9 %. Concomitamment, le taux de chômage a augmenté de 6,5 % en décembre 2019 à 7,1 % en juin 2020, ce qui représente 15 023 millions de citoyens[5]. Face à cette « sombre » situation, aux divisions « qui menaçaient » et aux « options peu nombreuses »[6], l'Union européenne et les États membres se sont progressivement engagés à mettre en place un vaste plan destiné à relancer l'économie européenne. Ce plan comporte deux volets : d'une part, atténuer à court terme le choc économique subi par les États membres et les entreprises et, d'autre part, réparer les conséquences sociales et économiques de la pandémie, tout en accélérant les transitions numérique et écologique des économies européennes. Il est, à l'heure actuelle, encore trop tôt pour évaluer l'ampleur des conséquences socio-économiques de la Covid-19 et l'efficacité des mesures adoptées par l'Union européenne. Un premier examen peut, toutefois, être conduit sur la base des enseignements tirés de la crise des dettes souveraines. En effet, les instruments de la relance économique européenne s'appuient sur ceux mis en place il y a plus de dix ans (§§3 à 14). Cette continuité apparait tant au regard des modalités de leurs négociations – telles que l'importance du couple franco-allemand ou de l'Eurogroupe –, du type d'instruments mobilisés – assistance financière, conditionnalité, etc. – que de leurs conséquences sur le respect et la protection des valeurs de l'Union (§§15 à 25) [7].

Les instruments de la relance économique européenne

§3 Les réponses de l'Union européenne aux conséquences socio-économiques de la pandémie de Covid-19 ont été élaborées en plusieurs étapes[8]. À partir du mois de mars 2020, les institutions européennes ont accordé aux États membres confrontés à une hausse importante de leurs dépenses publiques la souplesse économique et budgétaire dont ils avaient besoin. C'est ainsi que la clause dérogatoire au Pacte de stabilité et de croissance a été activée pour la première fois depuis son introduction lors de la crise des dettes souveraines[9] et que la Banque centrale européenne a lancé un programme temporaire d'achats d'urgence (ou PEPP) de 750 milliards d'euros[10]. Par la suite, de mars à juillet 2020, l'Eurogroupe et le Conseil européen ont négocié deux accords en vue d'opérer la relance. À cette fin, ils se sont inspirés ou appuyés sur les instruments créés au sein de la gouvernance économique européenne durant la crise des dettes souveraines. Le premier accord consiste en un plan d'intervention de première ligne destiné à atténuer à court terme le choc économique subi par les États membres et les entreprises (§§4 à 8). Le second a pour but de réparer les conséquences économiques et sociales de la Covid-19 à moyen et long termes, tout en accélérant les transitions numérique et écologique (§§9 à 14).

Le plan d'intervention de première ligne de l'Union

§4 Depuis le 1er juin 2020, l'Union européenne a mis en place un plan de « riposte économique globale face à la pandémie de Covid-19 »[11]. Ce dernier est issu d'un accord trouvé au sein de l'Eurogroupe, après plus de trois semaines de négociations, le 9 avril 2020[12] et approuvé par le Conseil européen le 23 avril[13]. Ses modalités ont été précisées lors des réunions de l'Eurogroupe des 8 et 15 mai[14]. Ce plan de riposte devrait permettre de mobiliser 540 milliards d'euros afin de venir en aide aux États membres et aux entreprises confrontés respectivement à une hausse de leurs dépenses publiques et à des problèmes de liquidités. Dans ce but, il s'appuie sur trois volets consacrés respectivement aux travailleurs, aux entreprises et aux États membres.

§5 Le volet « travailleurs » est composé du mécanisme de « soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence » (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* ou SURE)[15]. Il permet à l'Union, tant que perdureront les perturbations économiques provoquées par la pandémie de la Covid-19, d'octroyer des prêts aux États membres pour un montant maximal de 100 milliards d'euros[16]. La Belgique a ainsi pu bénéficier de 7,8 millions d'euros[17]. L'assistance financière est octroyée dès lors qu'un État membre connait une augmentation « soudaine et très marquée » de ses dépenses publiques effectives

ou prévues « en raison de mesures nationales directement liées à des dispositifs de chômage partiel et à des mesures similaires destinées à faire face aux effets socioéconomiques » de la Covid-19[18]. Le mécanisme SURE a été calqué sur le Mécanisme européen de stabilisation financière [19] qui avait été créé en 2010 pour soutenir financièrement les États membres de l'Union[20]. Le Portugal et l'Irlande en avaient, par exemple, bénéficié[21]. Tout comme son prédécesseur, il s'agit d'un soutien de nature temporaire, fondé sur l'article 122 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)[22], qui est financé grâce aux emprunts de la Commission européenne sur les marchés financiers ou auprès d'institutions financières[23]. Les premières obligations « sociales » de l'Union ont été émises le 21 octobre 2020[24]. Lors de la crise des dettes souveraines, il avait été décidé de conditionner l'octroi d'une assistance financière à un État membre – qu'elle émane par ailleurs de l'Union européenne ou collectivement des États membres de la zone euro. Cette exigence se retrouve dans le mécanisme SURE. Toutefois, la conditionnalité a été réduite à sa plus simple expression dans la mesure où elle se résume à contrôler que le soutien de l'Union a bien été affecté aux fins pour lesquelles il a été octroyé[25].

§6 Le deuxième volet de l'accord du 9 avril a impliqué la création par la Banque européenne d'investissement d'un Fonds de garantie paneuropéen[26] doté d'un capital de 25 milliards d'euros, qui interviendra en partenariat avec des bailleurs de fonds locaux et des institutions nationales de promotion économique. Ce fonds devrait mettre jusqu'à 200 milliards d'euros à la disposition d'entreprises – principalement petites et moyennes[27] – qui, bien que viables sur le long terme, sont confrontées à un manque de liquidités à la suite de la pandémie de la Covid-19[28]. L'action de la Banque européenne d'investissement s'inscrit dans la continuité du rôle qu'elle a endossé depuis la crise des dettes souveraines, à savoir celui d'un instrument de politique économique contracyclique. Son capital avait ainsi été augmenté de manière à ce qu'elle puisse relancer l'investissement en cas de pénurie de liquidités[29].

§7 Le dernier volet de l'accord de l'Eurogroupe a pour objet de venir en aide aux États membres en leur permettant de bénéficier d'une assistance financière du Mécanisme européen de stabilité s'ils sont membres de la zone euro ou, à défaut de l'être, du Mécanisme de soutien financier à moyen terme des balances des paiements[30]. Si ce dernier existe, en son principe, depuis le Traité de Rome[31], le Mécanisme européen de stabilité est une organisation internationale qui a été créée en 2012 dans le cadre de la crise des dettes souveraines. Il est chargé « de fournir, sous une stricte conditionnalité (…), un soutien à la stabilité à ses membres qui connaissent ou risquent de connaître de graves problèmes de financement, si cela est indispensable pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble et de ses États membres »[32]. Dans le contexte de la

pandémie de Covid-19, ce « soutien à la stabilité » a été organisé sous la forme d'une ligne de crédit accordée à titre de précaution[33]. Jusqu'à 2 % du produit intérieur brut des États de la zone euro pourrait être utilisé, ce qui représente approximativement 240 milliards d'euros[34]. Les États membres qui souhaitent en bénéficier devront conclure un Protocole d'accord ou *Memorandum of Understanding* avec le Mécanisme européen de stabilité, selon un modèle standard[35]. Il est prévu que la conditionnalité se limite à contrôler que la ligne de crédit, une fois activée, sera bien affectée au financement des coûts directs et indirects des soins de santé, ainsi que des coûts liés au traitement et à la prévention de la pandémie de Covid-19. Pendant toute la durée du Protocole d'accord, les États bénéficiaires seront soumis à une surveillance renforcée par la Commission européenne, conformément au règlement n° 472/2013[36] qui assure la cohérence entre le droit de l'Union et l'assistance financière fournie dans le cadre du Mécanisme européen de stabilité.

§8 Alors que la crise des dettes souveraines s'était aggravée en raison de l'incapacité des États membres à mener une action collective, l'Union a promptement réagi aux premières conséquences socio-économiques de la Covid-19. L'arsenal législatif et institutionnel développé depuis 2010 a permis une réponse rapide et coordonnée des États membres. L'Union a ainsi pu s'appuyer sur le Mécanisme européen de stabilité et sur l'article 122 TFUE. Cette rapidité de réaction s'explique également par le fait que le principe même de l'assistance financière n'est plus contestée au sein de la zone euro depuis la crise des dettes souveraines. Par ailleurs, le plan d'intervention de première ligne permet au Mécanisme européen de stabilité de se construire un rôle au-delà de la crise de la zone euro. Depuis, en effet, la sortie de la Grèce de son programme d'assistance financière en août 2018, il est envisagé de réorienter une partie de ses activités, et de lui donner davantage de responsabilités dans le cadre de la mise en œuvre du Pacte de stabilité et croissance[37].

Le plan de relance à moyen et long termes

§9 Une semaine après avoir mandaté l'Eurogroupe de trouver « une stratégie de riposte coordonnée » pour « faire face aux conséquences socio-économiques » de la Covid-19[38], le Conseil européen a chargé son Président, Charles Michel, et la Présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, de travailler sur la mise en place d'« un vaste plan de relance et des investissements sans précédent »[39]. Une feuille de route fut publiée le 21 avril 2020 et accueillie favorablement par le Conseil européen du 23 avril, qui invita alors la Commission à présenter d'urgence une proposition visant à la mettre en œuvre[40]. Le 18 mai 2020, la France et l'Allemagne prirent les devants en suggérant la mise en place d'un fonds temporaire, habilité à fournir des subventions pour un montant total de 500 milliards d'euros aux secteurs et régions les plus touchés[41]. Le 27 mai 2020,

ce fut au tour de la Commission de présenter une proposition particulièrement ambitieuse[42].

§10 Le projet de plan de relance de la Commission avait pour but de « réparer les dommages causés par la crise et préparer un avenir meilleur à la prochaine génération »[43] en accélérant en particulier les transitions écologique et numérique de l'économie européenne. Il reposait sur la création d'un nouvel instrument, baptisé *Next generation EU*, combiné au budget à long terme de l'Union remanié. Ensemble, ces deux instruments devraient représenter une relance à hauteur de 1850 milliards d'euros. *Next generation EU* devait à lui seul être doté d'une enveloppe de 750 milliards d'euros, dont 500 milliards à titre de subventions et 250 milliards à titre de prêts[44]. Afin de financer cet ambitieux projet, la Commission souhaitait relever temporairement le plafond des ressources propres à 2 % du revenu national brut de l'Union, ce qui lui aurait garanti la possibilité d'emprunter sur les marchés à des conditions attractives. Les sommes empruntées auraient été remboursées, après 2028, grâce à la création de nouvelles ressources propres – basées, par exemple, sur un système d'échange de quotas d'émission, sur le numérique, ou sur l'activité de grandes entreprises[45].

La Commission proposait de répartir les fonds autour de trois grandes priorités : la mise en place d'un soutien aux États membres dans le domaine de l'investissement et des réformes, la stimulation de l'investissement privé, et les enseignements à tirer de la crise dans le domaine de la santé et des relations internationales de l'Union (voy. *infra*). Ces piliers impliquaient soit la création de nouveaux instruments (comme un programme « L'UE pour la santé » ou *EU4Health*, un soutien à la solvabilité des entreprises, etc.), soit le renforcement de programmes existants (Horizon 2020, InvestEU, REACT-EU, etc.)[46].

En outre, dans un contexte caractérisé par une remise en cause de plus en plus frontale des valeurs de l'Union par certains États membres[47], la Commission estimait que la relance devait « être fondée sur les droits fondamentaux et le plein respect de l'État de droit »[48]. Selon elle, la crise sanitaire avait notamment « mis en lumière un certain nombre de vulnérabilités en matière d'état de droit, parmi lesquelles la pression sur les systèmes judiciaires et la capacité inégale des pouvoirs et des contre-pouvoirs à fonctionner efficacement »[49]. Aussi, l'idée était de lier le plan de relance à la proposition de règlement relatif à la protection du budget de l'Union face aux défaillances généralisées de l'état de droit – qui était à l'époque en train d'être négociée au sein du Conseil (voy. *infra*)[50].

§11 Le plan de relance de la Commission du 27 mai a fait l'objet d'âpres négociations au sein du Conseil. Il suscita, en particulier, l'opposition de deux catégories d'États. La première, rassemblant les États qualifiés de « frugaux », à savoir l'Autriche, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas et la Suède, était réfractaire à la mise en place de mécanismes de transfert au sein de l'Union

européenne et, par conséquent, à l'utilisation de subventions. La seconde catégorie englobait deux États dits « illibéraux » – la Pologne et la Hongrie – qui refusaient qu'un lien soit établi entre le projet de relance et le respect de l'État de droit[51]. Finalement, un accord a été trouvé par le Conseil européen le 21 juillet 2020, à l'issue d'un sommet « marathon »[52] qui aura duré 92 heures et impliqué plusieurs concessions aux États « frugaux » et « illibéraux ».

Le Conseil européen a conservé l'approche en trois piliers développée par la Commission européenne dans le cadre du programme *Next generation EU* mais a, toutefois, apporté des modifications substantielles aux programmes couverts par le plan de relance et à ses modalités de financement. Le premier pilier a pour but de stimuler l'investissement public ainsi que les réformes structurelles au niveau national, conformément aux priorités définies par le Semestre européen. Il implique, pour l'essentiel, la création d'une Facilité pour la reprise et la résilience[53] qui pèse à elle seule 672,5 milliards d'euros sur les 750 prévus[54]. Bien qu'accessible à tous les États membres, cet instrument devrait principalement cibler les parties de l'Union les plus touchées économiquement par la pandémie[55]. Le deuxième pilier s'attache, quant à lui, à stimuler l'investissement privé et à soutenir les entreprises en difficultés, via en particulier le programme InvestEU. Certaines initiatives de la Commission ont été écartées par le Conseil européen, comme la mise en place d'un instrument de soutien à la solvabilité des entreprises[56]. Le dernier pilier de *Next Generation EU* est basé sur les programmes RescEU et Horizon Europe[57]. Il s'agit d'améliorer, en cas de futures crises, la réaction de l'Union en matière de protection civile et de recherche dans les domaines de la santé, de la résilience et des transitions écologique et numérique[58]. Le financement octroyé par le Conseil européen à *Next Generation EU* est identique à la proposition de la Commission (750 milliards d'euros). Toutefois, le rapport entre subventions et prêts a été modifié. Les subventions représenteront 390 milliards d'euros (contre 500) et les prêts 360 milliards d'euros (contre 250) [59]. Ces montants pourront être empruntés par la Commission sur les marchés financiers[60].

Dans le cadre du budget pluriannuel de l'Union, le Conseil européen a accepté d'augmenter temporairement le plafond des ressources propres de l'Union de 0,6 % afin de financer la relance[61]. La Commission a, en outre, été invitée à présenter des propositions pour créer de nouvelles ressources propres fondées sur les déchets plastiques non recyclés, un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et une redevance numérique, un système révisé d'échange de quotas d'émission – éventuellement étendu à l'aviation et au transport maritime – et, éventuellement, les transactions financières[62]. Toutefois, l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède ont obtenu une réduction de leur contribution annuelle à la ressource propre de l'Union fondée sur le revenu national brut (RNB). L'Allemagne bénéficie également d'un allègement de sa contribution au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience. Ces « corrections forfaitaires » seront

financées par tous les autres États membres[63]. Enfin, il est prévu que de nombreux postes du budget de l'Union soient rabotés. Il en va ainsi des budgets de ReactEU, d'Horizon Europe, du Programme de santé, d'InvestEU ou encore de l'initiative phare de la Commission von der Leyen, le Fonds pour une transition juste dans le cadre du Pacte vert[64].

Par ailleurs, le Conseil européen a souhaité soumettre le bénéfice de la relance européenne et de ses politiques de financement à une double conditionnalité. Il s'agit, d'une part, d'obliger les États membres qui bénéficient de fonds européens – à quel que titre que ce soit – à mettre en œuvre les recommandations spécifiques par pays émises dans le cadre du Semestre européen. D'autre part, le Conseil européen s'est prononcé, en des termes vagues, en faveur d'un mécanisme permettant de protéger les intérêts financiers de l'Union, notamment en cas de non-respect de l'État de droit (voy. *infra*).

§12 Dès le 23 juillet 2020, le Parlement européen a fait savoir qu'il « contest[ait] l'accord politique sur le CFP 2021–2027 sous sa forme actuelle », rappelant au passage qu'il ne s'agissait « que » d'un accord politique et qu'il lui appartient, en tant que colégislateur, d'approuver les programmes financés par l'Union au titre du cadre financier pluriannuel[65]. Ses critiques portaient principalement sur trois aspects de l'accord du Conseil européen du 21 juillet. Tout d'abord, le Parlement européen jugeait les réductions budgétaires dans plusieurs programmes contraires aux objectifs de l'Union, voire, dans certains cas, contre-productives. Ainsi soulignait-il que « les coupes proposées dans les programmes relatifs à la santé et à la recherche sont dangereuses dans le contexte d'une pandémie mondiale, [et] que les coupes proposées dans les domaines de l'éducation, de la transformation numérique et de l'innovation mettent en péril l'avenir de la génération d'Européens »[66]. La Présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, avait également fait part de la « déception » que lui causait, à cet égard, l'accord du Conseil européen[67]. Ensuite, le Parlement européen estimait que l'adoption du cadre financier pluriannuel devait être liée à un accord quant aux futures nouvelles ressources propres de l'Union, dont dépendait « la crédibilité et la durabilité du plan de remboursement » de *Next generation EU*. Enfin, il reprochait l'absence d'avancées quant à un mécanisme permettant de protéger le budget de l'Union face à des menaces systémiques contre les valeurs européennes.

§13 C'est dès lors sans surprise que les négociations entre le Parlement européen et le Conseil furent difficiles[68], s'étalant sur dix semaines. Le 5 novembre 2020, un premier accord est intervenu sur la « conditionnalité budgétaire », en vue de protéger le budget de l'Union « lorsqu'il est établi que des violations des principes de l'état de droit dans un État membre portent atteinte ou risquent fortement de porter atteinte, de manière suffisamment directe, à la bonne gestion financière du budget de l'UE ou à la protection des intérêts financiers de l'UE »[69]. Un deuxième accord entre les deux branches du pouvoir législatif européen fut annoncé le

10 novembre 2020 cette fois-ci sur le cadre financier pluriannuel. Le Parlement européen a obtenu plusieurs concessions de la présidence allemande du Conseil. Parmi les avancées annoncées, se trouve une augmentation de 15 milliards d'euros du budget européen qui devrait être répartie entre les programmes Horizon Europe, « l'UE pour la santé » et Erasmus+. Ces sommes seront financées via les amendes imposées aux entreprises en cas de non-respect des règles de concurrence, qui jusqu'à présent étaient rétrocédées par l'Union aux États membres. En outre, au moins 30 % du montant total du budget européen et de *Next generation EU* devrait être affecté à des objectifs climatiques tandis qu'une attention particulière devrait être accordée à la biodiversité et à l'égalité hommes-femmes. Les deux institutions ont également convenu d'une feuille de route relative à la création de nouvelles ressources propres de l'Union, à intégrer dans un accord interinstitutionnel. Sur le plan de la gouvernance, le Parlement européen devrait être associé dans le futur à la surveillance de l'utilisation des fonds européens, bien que la base juridique mobilisée pour *Next generation EU* – l'article 122 TFUE[70] – ne l'implique pas[71].

Les compromis concernant le cadre financier pluriannuel, la conditionnalité et l'accord interinstitutionnel doivent désormais être approuvés par le Conseil. La Pologne et la Hongrie ont fait part de leur mécontentement quant au lien établi entre le budget de l'Union et l'État de droit. Ils ne sont toutefois pas en mesure de bloquer son adoption, laquelle requiert la majorité qualifiée au sein du Conseil[72]. Ils ont, en conséquence, exercé leur droit de veto sur le cadre financier pluriannuel – qui exige, quant à lui, l'unanimité[73].

§14 La mise en place du plan de relance, *Next generation EU*, et la négociation du cadre financier pluriannuel révèlent les tensions qu'implique l'intégration européenne mais aussi la capacité de l'Union à les surmonter. Si les dissensions entre les États membres ont été largement médiatisées, elles existent également dans les relations entre institutions. Ainsi, face à l'accord du Conseil européen du 21 juillet 2020, le Parlement européen a été « mis sous pression » car s'il remettait en cause certains compromis « il risqu[ait] de rouvrir la boîte de Pandore concernant l'ensemble de l'accord, en ce compris le plan de relance, alors que ce dernier doit normalement entrer en vigueur le 1er janvier 2021 »[74]. Ces dissensions ont, toutefois, pu être surmontées grâce à des techniques éprouvées : trilogues rassemblant la Commission, le Parlement européen et le Conseil, *leadership* franco-allemand, etc. La crise des dettes avait au contraire montré l'image d'une Union incapable de surmonter ses divergences. L'explication se situe sans doute, ainsi que l'a suggéré Peter Preat, ancien *chief economist* de la Banque centrale européenne, dans le fait que la Covid-19 constitue un choc exogène à l'Union, alors que la crise des dettes souveraines a été attribuée au manque de rigueur budgétaire de certains États membres[75].

Relance économique européenne et crise des dettes souveraines : entre continuité et espoir de rupture

§15 Face à la crise de la Covid-19, l'Union européenne n'est pas apparue démunie, ou impréparée comme ce fut le cas lors de la crise des dettes souveraines. Elle a pu s'appuyer sur l'expérience acquise, ainsi que sur les instruments mis en place ces dix dernières années. Les mesures adoptées par l'Union européenne en vue de relancer l'économie européenne s'inscrivent, ainsi, dans le prolongement des solutions trouvées pour faire face à la crise des dettes souveraines. Cette continuité apparait principalement à deux égards. Tout d'abord, la relance économique européenne généralise le recours à un instrument développé en marge des programmes d'assistance financière, la conditionnalité (§§16 à 20). Ensuite, elle place le retour à la croissance et à la compétitivité au centre de ses préoccupations, au risque de porter atteinte aux valeurs fondamentales sur lesquelles l'Union est fondée (§§21 à 25).

La généralisation de la conditionnalité comme instrument de l'action publique européenne

§16 Jusqu'à la crise des dettes souveraines, la conditionnalité renvoyait essentiellement aux conditions que devait remplir un État pour adhérer à l'Union européenne. Elle s'est développée, à partir de 2010, dans le contexte de l'Union économique et monétaire, comme une contrepartie indispensable à la mise en place de programmes d'assistance financière et d'achats de titres souverains par la Banque centrale européenne[76]. La conditionnalité y a été entendue comme l'obligation pour l'État membre bénéficiaire d'un soutien financier de respecter des conditions de politique économique. Inspirée de la pratique du Fonds monétaire international et des mesures préconisées dans le cadre du Consensus de Washington[77], elle a impliqué, jusqu'à aujourd'hui, la mise en œuvre de mesures d'assainissement des finances publiques et de réformes structurelles. Elle poursuit un double objectif : « rétablir rapidement une situation économique et financière saine et durable » et « restaurer la capacité de l'État membre à se financer intégralement sur les marchés financiers »[78]. En d'autres termes, la conditionnalité permet d'écarter tout risque d'aléa moral, à la fois en rétablissant la discipline budgétaire et en rendant l'assistance financière inattractive pour les créanciers et les États membres[79].

C'est en ce sens qu'elle avait été constitutionnalisée par l'article 136, § 3, TFUE[80] et par la jurisprudence de Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)[81]. Dans l'arrêt *Pringle*, la Cour de justice a ainsi considéré que l'assistance financière fournie dans le cadre du Mécanisme européen de stabilité ne méconnaissait pas l'article 125 TFUE – qui interdit à l'Union ou à un État membre de répondre ou de

prendre à sa charge les engagements d'un autre État – dès lors que « les conditions attachées à une telle assistance sont de nature à inciter [l'État membre bénéficiaire] à mettre en œuvre une politique budgétaire saine »[82]. Selon la Cour, puisque la conditionnalité permet de s'assurer de la conformité de l'assistance financière au droit de l'Union, elle ne constitue pas en elle-même un instrument de coordination des politiques économiques[83]. La conditionnalité ne remplirait ainsi pas la même fonction que les recommandations spécifiques par pays émises dans le cadre du Semestre européen. Si la première vise à écarter la création d'un risque d'aléa moral, les secondes ont vocation à faire converger les politiques économiques, budgétaires et sociales nationales vers des objectifs communs.

§17 Dans le cadre de la crise économique provoquée par la Covid-19, le débat a resurgi entre les États partisans d'un recours au Mécanisme européen de stabilité et à la conditionnalité qui l'accompagne, comme les Pays-Bas, et ceux s'y opposant, préférant un mécanisme de relance financé par des emprunts communs, tels que l'Italie[84]. Deux raisons expliquent la réticence de certains pays à recourir à la conditionnalité. Premièrement, la crise de la Covid-19 ne pouvait pas s'analyser comme un manque de rigueur budgétaire. Or, ainsi que l'a souligné la Cour de justice, la conditionnalité a, en principe, vocation à garantir la discipline budgétaire.

Deuxièmement, la conditionnalité a été à l'origine d'un traumatisme important parmi les États membres du Sud de l'Union. Elle a conduit les États bénéficiaires d'une aide européenne à mettre en œuvre d'importantes réformes, y compris dans des domaines qui relevaient de leurs compétences : éducation, marché du travail, politique fiscale, pensions, etc. Ainsi, l'Italie a été amenée à adopter une combinaison de réformes structurelles et de mesures d'austérité de manière à améliorer l'efficacité de son système de soins de santé tout en réduisant les coûts : réduction du prix des médicaments génériques, fixation du remboursement des médicaments génériques sur la base d'une moyenne européenne, réduction du nombre de lits d'hôpitaux ainsi que de la durée moyenne des séjours, augmentation du ticket modérateur pour les visites chez des spécialistes, etc.[85]. Par exemple, la loi italienne n° 208/2015 prévoyait d'éponger en trois ans 80 % du déficit total des hôpitaux publics, soit 1,4 milliards d'euros. À cette fin, elle comportait deux mesures phares : d'une part, la réorganisation de l'offre des services hospitaliers via la fermeture d'unités comptant moins de 15 lits et la rationalisation des ressources humaines et des technologies médicales[86]. Parallèlement, le personnel médical a été durement touché par la conditionnalité via, notamment, la baisse des salaires, la réduction de la taille de l'administration publique, les incitations à la mobilité, etc. Ces différentes réformes ont permis de mieux contrôler les dépenses en matière de soins de santé[87]. Mais, elles ont également conduit à renforcer l'inéquité du système italien des soins de santé, déjà marqué par d'importantes disparités régionales, en particulier au regard de l'accès à des soins spécialisés et à des soins d'urgence[88].

§18 Si, dans un premier temps, l'accord de l'Eurogroupe du 9 avril 2020 avait réduit la conditionnalité à sa plus simple expression, le Conseil européen a appelé à la mise en place d'un « régime de conditionnalité visant à protéger le budget et Next Generation EU »[89]. Ce régime devrait couvrir à la fois une conditionnalité macroéconomique et une conditionnalité liée à l'État de droit.

Premièrement, l'accord du 21 juillet prévoit qu'« il conviendrait de mettre davantage en valeur le rôle que joue le budget de l'UE pour soutenir la mise en œuvre effective des objectifs stratégiques à l'échelle de l'UE, notamment en renforçant le lien entre le budget de l'UE et le Semestre européen »[90]. Autrement dit, il s'agit de systématiquement introduire un lien « entre les politiques de l'Union en matière de financement et la gouvernance économique de l'Union ». Une telle approche permet d'exiger des États membres des programmes qui sont en ligne avec les recommandations spécifiques par pays et de suspendre, à titre de sanction, tout ou une partie de ces programmes lorsque les recommandations ne sont pas respectées[91]. Un tel lien existe déjà dans le cadre des Fonds structurels et d'investissement européens[92]. Il est appelé à se généraliser. Ainsi, le processus de programmation du Fonds pour une transition juste sera intégré au Semestre européen et les plans territoriaux de transition établis par les États membres devront tenir compte des recommandations spécifiques par pays[93].

Cette conditionnalité macroéconomique a déjà été opérationnalisée par le Conseil européen dans le cadre de la Facilité pour la reprise et la résilience. En effet, afin d'en bénéficier, les États membres devront soumettre à l'Union un « plan national pour la reprise et la résilience » en vue de décrire les investissements et les réformes qu'ils comptent mettre en œuvre pour la période 2021–2023[94]. Ces plans nationaux devront, au sein desquelles l'Etat de droit revêt une importance particulière, tenir compte des recommandations spécifiques par pays émises dans le cadre du Semestre européen, ainsi que démontrer leur impact sur la croissance, la création d'emplois et la résilience économique et sociale[95]. Après avoir été évalués par la Commission, ils seront approuvés par le Conseil via l'adoption d'une décision d'exécution – n'impliquant dès lors pas le Parlement européen. Leur mise en œuvre devrait, en outre, faire l'objet d'une double surveillance. D'une part, la Commission vérifiera le respect des « objectifs intermédiaires et finaux »[96] liés à la mise en œuvre des réformes et des investissements décrits dans les plans nationaux. Cette évaluation conditionnera le déboursement des sommes promises. Afin d'accompagner les États dans ce processus, la Commission a déposé une proposition de règlement établissant un instrument d'appui technique. Rattaché à la DG REFORM, il fournira « une expertise sur mesure sur le terrain afin de garantir que les États membres disposent de la capacité institutionnelle et administrative nécessaire pour élaborer et mettre en œuvre des réformes propices à la croissance et sont en mesure de renforcer la résilience des économies européennes grâce à des structures administratives efficaces et performantes »[97]. Cet instrument succèdera au Programme d'appui à la réforme structurelle (ou

PARS) créé dans le contexte de la crise des dettes souveraines[98]. D'autre part, un contrôle intergouvernemental a été introduit : « si, exceptionnellement, un ou plusieurs États membres considèrent qu'il existe des écarts importants par rapport au respect satisfaisant des objectifs intermédiaires et finaux (…), ils peuvent demander au président du Conseil européen »[99] de saisir cette institution de la question. Aussi longtemps que cette procédure n'a pas abouti, la Commission ne pourra pas procéder à une évaluation positive des engagements de l'État concerné[100].

Deuxièmement, le « régime de conditionnalité » devrait également intégrer l'État de droit. En effet, le Conseil européen a indiqué que les intérêts financiers de l'Union devaient être protégés « conformément aux principes généraux inscrits dans les traités de l'Union, en particulier les valeurs énoncées à l'article 2 du TUE »[101], en particulier l'État de droit. Ensuite, il a invité la Commission à proposer des mesures en cas de manquement, à adopter par le Conseil à la majorité qualifiée[102]. En raison du fait que le Conseil européen n'était pas parvenu à trouver un accord sur un « mécanisme de l'État de droit » et s'était contenté d'une simple référence à cette valeur fondatrice de l'Union européenne, l'accord du 21 juillet a été analysé, sous cet angle, comme un échec par certains observateurs[103] et comme une victoire par la Pologne et la Hongrie[104].

Néanmoins, le Parlement européen a fait de la conditionnalité liée à l'État de droit un élément fondamental des négociations du cadre financier pluriannuel. Un accord est intervenu sur une proposition de règlement relatif à un régime général de conditionnalité visant à protéger le budget de l'Union le 5 novembre 2020 entre le Conseil et le Parlement[105]. Il permet à l'Union de prendre des mesures – telles que la suspension de fonds européens – lorsqu'il est établi que des violations de l'État de droit par un État membre affectent ou risquent d'affecter la bonne gestion financière du budget de l'Union ou ses intérêts financiers d'une manière suffisamment directe. L'accord prévoit une procédure, assortie de délais précis, qui garantit la possibilité à l'État membre de présenter ses observations. Il est prévu que la décision finale soit adoptée par le Conseil sur proposition de la Commission à la majorité qualifiée[106].

§19 L'accord du Conseil européen du 21 juillet 2020 fait de la conditionnalité un instrument ordinaire de l'action publique européenne[107]. Deux observations peuvent être formulées.

Premièrement, la conditionnalité macroéconomique – outre le fait que, par sa portée extrêmement large, elle est susceptible d'empiéter sur des compétences appartenant aux États membres – a pour effet de rendre le Semestre européen *de facto* contraignant. Celui-ci a été conçu comme un cycle de *coordination* des politiques économiques, sociales et budgétaires des États membres. Il se conclut par l'adoption de recommandations spécifiques par pays en juillet, qui, en vertu de

l'article 288, al. 5, TFUE, « ne lient pas ». Or, puisqu'à l'avenir les politiques de financement de l'Union européenne seront liées au Semestre européen, l'Union sera en mesure d'exiger des États membres des programmes de réformes et d'investissements conformes aux recommandations qui leur ont été adressées et de les sanctionner en cas de non-respect – via la suspension totale ou partielle des engagements ou des paiements de l'Union au titre d'un ou de plusieurs programmes[108].

Le recours systématique à la conditionnalité interroge également sa nature même. Alors que la Cour de justice, dans l'arrêt *Pringle*, avait estimé qu'il ne s'agissait pas d'un instrument de politique économique, il est aujourd'hui possible de se demander si c'est toujours le cas dans la mesure où la conditionnalité tend à se confondre avec les recommandations spécifiques par pays.

Deuxièmement, si la conditionnalité liée à l'État de droit constitue une avancée dans la protection des valeurs européennes, elle ne permettra une prise en compte que de certaines dimensions de l'État de droit, à savoir celles qui sont intimement liées au budget et aux intérêts financiers de l'Union. En ce sens, l'accord, auquel le Parlement européen et le Conseil sont parvenus, prévoit que les violations de l'État de droit visées recouvrent en particulier l'indépendance du pouvoir judiciaire, le fait de ne pas prévenir, corriger ou sanctionner des décisions arbitraires ou illégales des autorités publiques et la limitation de la disponibilité et de l'efficacité des recours juridiques. Il convient également de noter que, même si cette proposition de règlement ne devait pas voir le jour, la protection de l'État de droit est indirectement assurée dans le cadre de la conditionnalité macroéconomique. Depuis plusieurs années, les recommandations spécifiques émises dans le cadre du Semestre européen intègrent des aspects liés à l'État de droit – comme la lutte contre la corruption et la fraude, l'indépendance de la justice, etc.[109].

§20 La crise des dettes souveraines avait permis à la Commission européenne de faire accepter aux États membres la création du Semestre européen, auquel ils étaient jusqu'alors opposés. De même, la perspective de l'adhésion d'anciens pays communistes motiva les États membres à introduire un mécanisme de protection de l'État de droit dans le Traité d'Amsterdam, désormais repris à l'article 7, § 2, du Traité sur l'Union européenne (TUE). Aujourd'hui, à la « faveur » d'une autre crise, l'Union détourne le budget européen et le plan de relance pour rendre le Semestre européen *contraignant* et la protection de l'État de droit *effective*. Au-delà du bien-fondé ou de la nécessité de renforcer ces deux aspects de la construction européenne, cette manière de procéder pose questions au regard, en particulier, de sa légitimité démocratique et de sa conformité aux traités européens.

La place des valeurs de l'Union européenne dans la relance

économique

§21 Conformément à l'article 2 TUE, l'Union « est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités ». Ces valeurs doivent, en principe, guider l'action de l'Union européenne. Au cours de la crise des dettes souveraines, elles ont été durablement affectées par la stratégie de « relance » européenne, qui se fondait sur une combinaison de politiques de dévaluation interne et des politiques d'assainissement des finances publiques[110]. Alors qu'elle a eu pour conséquence de renforcer les inégalités[111], cette stratégie n'a, en outre, pas eu l'effet escompté, en particulier au regard de la croissance et de la compétitivité, à tel point qu'elle a été remise en cause par le Fonds monétaire international lui-même[112]. Étant donné que les mesures de relance économique à la suite de la pandémie de la Covid-19 s'inscrivent dans le prolongement de celles mises en place lors de la crise des dettes souveraines, le risque existe qu'elles affectent également la protection des valeurs européennes, en particulier la démocratie, la solidarité et le respect des droits fondamentaux. Ces trois valeurs sont examinées successivement.

§22 Premièrement, la crise des dettes souveraines a modifié l'équilibre institutionnel de l'Union européenne, en renforçant, entre autres, l'influence et le rôle d'organes intergouvernementaux[113], sur lesquels le Parlement européen n'est pas en mesure d'exercer un contrôle politique et démocratique efficace[114]. Cette évolution s'est confirmée ces derniers mois.

Un exemple réside dans le rôle joué par l'Eurogroupe lors des négociations de la relance économique européenne. Il s'agit d'un organe informel créé en 1997 en vue de favoriser un débat « franc et ouvert »[115] entre les ministres des finances des États membres de la zone euro sur les responsabilités qu'ils ont en commun. La qualité des discussions devait être garantie à la fois par la configuration restreinte de l'Eurogroupe[116] et par le caractère confidentiel de ses débats. Lorsqu'une décision est nécessaire, y compris à l'égard des seuls États membres de la zone euro, elle est prise par le Conseil des affaires économiques et financières (ou ECOFIN)[117]. Au cours de la crise des dettes souveraines, l'Eurogroupe s'est imposé comme l'organe de référence pour toutes les questions intéressant la zone euro; l'intervention du Conseil ECOFIN se limitant souvent à entériner formellement les décisions politiques adoptées au sein de cet organe informel[118]. Ce glissement de responsabilités du Conseil ECOFIN vers l'Eurogroupe apparait également dans la gestion de la crise socio-économique provoquée par la Covid-19. Par exemple, c'est l'Eurogroupe qui, mandaté par le Conseil européen[119], a négocié le plan d'intervention de première ligne. Le Conseil ECOFIN est uniquement intervenu pour adopter formellement la décision de créer le mécanisme de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence. En

outre, les négociations au sein de l'Eurogroupe ont eu la particularité de se tenir en « configuration ouverte », c'est-à-dire de rassembler les ministres des finances tant des États membres que non membres de la zone euro, dupliquant *de facto* la composition du Conseil ECOFIN. Il est difficile d'expliquer pourquoi l'Eurogroupe constituerait l'enceinte appropriée pour discuter de la relance économique européenne en lieu et place du Conseil. En effet, s'il était possible de soutenir que la crise des dettes souveraines concernait, au premier chef, la zone euro, tel n'est pas le cas de la pandémie de la Covid-19. Or, le problème est que l'Eurogroupe, par sa nature informelle, n'est pas soumis aux mêmes garanties démocratiques et juridictionnelles que le Conseil ECOFIN[120].

§23 Deuxièmement, la crise de la Covid-19 montre à quel point le développement d'une solidarité européenne peut entrer en conflit avec les principes sur lesquels l'Union économique et monétaire est fondée. En mars 2020, Jacques Delors, Président de la Commission européenne de 1985 à 1995, constatait que « le climat qui semble régner entre les chefs d'État et de gouvernement et le manque de solidarité font courir un danger mortel à l'Union européenne »[121]. Des divisions importantes sont apparues au sujet d'une possible mutualisation des dettes ou des conditions que les États devraient remplir pour bénéficier des instruments européens de relance. Elles ne peuvent s'expliquer par la simple « frugalité » de certains pays européens. Ces dissensions découlent également des choix opérés lors de la création de l'Union économique et monétaire.

Selon l'ancien Ministre des finances allemand, Thomas Waigel, les États participants à la zone euro ont créé « une communauté de solidarité dans la mesure où la stabilité de la monnaie commune reposerait et serait en permanence assurée par une stricte discipline budgétaire de tous les États participants »[122]. Dans l'esprit des rédacteurs du Traité de Maastricht, la discipline budgétaire devait principalement être assurée par les marchés. En effet, les États membres se (re)financent en émettant des titres de la dette publique aux conditions fixées par ceux-ci. S'ils souhaitent bénéficier de conditions attractives, ils ont tout intérêt à assurer la soutenabilité de leurs finances publiques dans la mesure où d'importants déficits impliquent un besoin accru de capitaux et, partant, une augmentation des coûts de financement[123]. Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne garantissait que les effets disciplinaires des marchés ne soient pas faussés par l'intervention de l'Union, des États membres ou du système européen des banques centrales (articles 123 à 125)[124]. Une telle intervention est, en effet, susceptible de créer un aléa moral, c'est-à-dire une situation où ce n'est pas l'État responsable d'un déficit, par exemple, qui en supporte les coûts. Cette idée a clairement été exprimée par le Premier ministre néerlandais, Mark Rutte, lorsqu'il estimait, en mars 2020, que toute aide devait s'assurer que les États bénéficiaires reviendraient sur « les rails budgétaires »[125], à moins de créer un risque d'aléa moral[126].

Ces principes entravent le développement de la solidarité européenne, en témoigne la résurgence dans le plan de relance *Next generation EU* de la conditionnalité. Cette dernière a, ainsi que l'a rappelé la Cour de justice dans l'arrêt *Pringle* (voy. *supra*), été introduite lors de la crise des dettes souveraines afin de garantir la discipline budgétaire dans le chef des États bénéficiant d'une assistance financière. De même, le débat quant à la conformité aux traités européens de la mutualisation des dettes n'est toujours pas tranché. À cet égard, l'habilitation accordée à la Commission européenne d'emprunter sur les marchés financiers n'est pas une innovation. Cette possibilité avait déjà été utilisée au cours de la crise des dettes souveraines. La nouveauté réside dans le fait qu'une partie de ces fonds prendra la forme de subventions. Il ne s'agit, toutefois, pas à proprement parler d'une mutualisation des dettes des États, entendue comme la situation où tout ou une partie de la dette de plusieurs pays (par priorité de la zone euro) est financé par l'émission d'obligations communes, qui sont garanties par l'ensemble des États participants[127].

§24 Enfin, le respect et la protection des droits fondamentaux, en particulier sociaux, n'ont pas été pris en considération lors de la conception des différents instruments de relance. L'accord de l'Eurogroupe du 9 avril s'intéresse aux États, aux entreprises et aux travailleurs mais, dans ce dernier cas, indirectement, puisqu'il s'agit avant tout d'apporter une aide aux États membres confrontés à une hausse de leurs dépenses en matière de chômage. Dans sa proposition de plan de relance du 27 mai, la Commission avait mentionné la nécessité d'« accorder la priorité à la dimension sociale de la crise »[128] et préconisait de recourir au Socle européen des droits sociaux, mais sans fournir de précisions[129]. De même, l'accord du Conseil européen du 21 avril se concentre sur le renforcement des investissements publics et privés ainsi que sur la mise en œuvre de réformes structurelles en vue d'assurer, entre autres, les transitions numérique et écologique des économies européennes. Le Socle européen des droits sociaux est mentionné, une seule fois, lorsqu'il est question de renforcer les liens entre le budget de l'Union et le Semestre européen[130]. Jusqu'à présent, la prise en compte des droits fondamentaux, en particulier sociaux, n'a ainsi pas dépassé le stade discursif.

§25 Les instruments de la relance économique européenne participent du « cercle vicieux » dans lequel l'Union européenne s'est enfermée depuis une dizaine d'années et qui a été décrit par le Professeur Olivier De Schutter et le député européen Philippe Lamberts. Les États membres empruntent, dans un premier temps, sur les marchés pour financer de vastes plans d'aide, puis coupent dans les dépenses publiques, entrainant un sous-financement systémique des services publics. Les pertes sont « socialisées » tandis que les profits demeurent « privatisés »[131]. Le principe démocratique, la solidarité et les droits fondamentaux semblent incapables d'enrayer ce cercle vicieux.

Conclusions : quelle relance, pour quelle Union ?

§26 À l'aube du 21 juillet 2020, le Président du Conseil européen, Charles Michel, s'exclamait : « Nous l'avons fait. L'Europe est forte. L'Europe est unie. (…) Nous avons fait preuve, ensemble, de responsabilité et de solidarité (…) cet accord envoie un message concret : l'Europe a la capacité d'agir avec force »[132]. Tout en ne disposant pas encore du recul nécessaire pour apprécier l'efficacité des mesures européennes de relance, il est possible de tirer deux enseignements de la manière dont elles ont été conçues. Premièrement, les instruments de la relance économique européenne s'inspirent, voire recourent à ceux mis en place durant la crise des dettes souveraines, tels que l'utilisation de l'article 122 TFUE ou du Mécanisme européen de stabilité. Ils participent, en particulier, à faire de la conditionnalité (macroéconomique ou au titre de l'État de droit) un des principaux moyens à la disposition de l'Union pour influencer, et dans certains cas contraindre le comportement des États membres dans des domaines où celle-ci ne dispose que de compétences limitées, voire d'aucune compétence : politique fiscale, éducation, soins de santé, système judiciaire, etc. Deuxièmement, jusqu'à présent, la relance économique n'a pas été pensée à l'aune des valeurs que l'Union européenne entend promouvoir. En particulier, elle a principalement été négociée par des organes intergouvernementaux – le Conseil européen et l'Eurogroupe – qui échappent aux contrôles démocratique et de responsabilité politique du Parlement européen. Mis en place dans l'urgence, les dimensions liées à la protection et au respect des droits fondamentaux n'ont pas été prises en considération dans les discussions intergouvernementales. Si, en revanche, la relance économique contribue à renforcer la solidarité européenne, celle-ci ne peut qu'être limitée compte tenu des principes sur lesquels l'Union économique et monétaire est fondée.

§27 À la lumière de ces développements, il apparait que le véritable défi qui s'impose aujourd'hui à l'Union concerne sa capacité à se renouveler. La crise des dettes souveraines a laissé des marques profondes sur la construction européenne, que ce soit en raison de la montée des inégalités ou de l'euroscepticisme[133]. Afin d'éviter que la relance économique à la suite de la Covid-19 n'aboutisse aux mêmes conséquences, l'Union devrait réfléchir à la pertinence des politiques budgétaires, économiques et structurelles menées jusqu'à aujourd'hui et garantir un projet politique, à la hauteur des valeurs que l'Union promeut et des objectifs qu'elle poursuit.

---

1. von der Leyen, U., « Scusateci, ora la Ue è con voi », *la Repubblica*, 1er avril 2020. ↩

2. Déclaration commune des membres du Conseil européen, Bruxelles, 26 mars 2020. ↩

3. Collomp, F., « Coronavirus : quand les Pays-Bas regrettent leur "manque d'empathie" envers l'Italie », *Le Figaro*, 31 mars 2020. ↩

4. « Coronavirus : la présidente de la Commission européenne présente ses excuses à l'Italie », *Le Soir*, 2 avril 2020. ↩

5. Eurostat, « Juin 2020 : le taux de chômage à 7,8 % dans la zone euro, à 7,1 % dans l'UE », *Communiqué de presse*, 30 juillet 2020. ↩

6. Discours de la Présidente von der Leyen à la plénière du Parlement européen sur les conclusions de la réunion extraordinaire du Conseil européen du 17–21 juillet 2020*, Bruxelles*, 23 juillet 2020. ↩

7. Cet article tient compte des développements intervenus jusqu'au 20 novembre 2020. ↩

8. Pour une chronologie de l'action de l'Union, voy. la page qui y est dédiée sur le site de la Commission. L'Union a agi dans de nombreux domaines, tels que le tourisme ou l'approvisionnement en denrées alimentaires de base. La liste des mesures adoptées par l'Union est reprise sur le site de la Commission. Voy. sur les questions économiques et sociales : Communication de la Commission, « Réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19 », *COM(2020) 112 final*, Bruxelles, 13 mars 2020. ↩

9. Communication de la Commission, « L'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance », *COM(2020) 123 final*, Bruxelles, 20 mars 2020. Le recours à cette clause a été approuvé par le Conseil ECOFIN : déclaration des ministres des finances de l'UE sur le pacte de stabilité et de croissance à la lumière de la crise du Covid-19, *Communiqué de presse*, 23 mars 2020. Il convient de noter que cette clause ne suspend pas les procédures du Pacte de stabilité et de croissance et qu'une procédure pour déficit excessif peut néanmoins être engagée par la Commission. ↩

10. Décision (UE) 2020/440 de la Banque centrale européenne du 24 mars 2020 relative à un programme d'achats d'urgence face à la pandémie, *J.O.* L 91 du 25 mars 2020, p. 1. La mise en œuvre de tels programmes a été validée par la Cour de justice dans les arrêts *Gauweiler* (arrêt de la Cour du 16 juin 2015, *Gauweiler e.a.*, C-62/14, EU:C:2015:400) et *Weiss* (arrêt de la Cour du 11 décembre 2018, *Weiss e.a.*, C-493/17, EU:C:2018:1000). Ils font, toutefois, l'objet de vives contestations, comme en témoigne la décision de la Cour constitutionnelle allemande du 5 mai 2020 (BVerfG, 5 mai 2020, *2 BvR 859/15*). ↩

11. Eurogroupe, « Rapport sur la riposte économique globale face à la pandémie de COVID-19 », *Communiqué de presse*, 9 avril 2020. ↩

12. Voy. Report by the Eurogroup, in inclusive format, on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic, Bruxelles, 9 avril 2020, annexé à la lettre de synthèse du président de l'Eurogroupe du 17 avril 2020. Les négociations au sein de l'Eurogroupe se sont, entre autres, basé sur des propositions formulées par la Commission : Communication de la Commission, « Réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19 », *op. cit.* et Eurogroupe, Statement on COVID-19 economic policy response, 16 mars 2020. ↩

13. Conclusions du président du Conseil européen faisant suite à la vidéoconférence tenue avec les membres du Conseil européen, 23 avril 2020. ↩

14. Voy. voy. la lettre de synthèse du président de l'Eurogroupe relative à la vidéoconférence de l'Eurogroupe en configuration ouverte du 8 mai 2020, Bruxelles, 14 mai 2020 et la lettre de synthèse du président de l'Eurogroupe relative à la vidéoconférence de l'Eurogroupe en configuration ouverte du 15 mai 2020, Bruxelles, 20 mai 2020. ↩

15. Règlement (UE) 2020/672 du Conseil du 19 mai 2020 portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la COVID-19, *J.O.* L 159 du 20 mai 2020, p. 1. ↩

16. *Ibid.*, article 5. Le mécanisme de prêts est adossé à un système de garantie par les États membres : *ibid.*, article 11. ↩

17. Voy. Conseil de l'Union, « COVID-19 : le Conseil approuve un soutien financier de 87,4 milliards d'EUR en faveur des États membres au titre de l'instrument SURE », *Communiqué de presse*, 25 septembre 2020, qui renseigne les décisions d'exécution adressées aux différents États bénéficiaires. ↩

18. Article 3, § 1er, Règlement (UE) 2020/672 du Conseil, *op. cit.* ↩

19. Règlement (UE) n°407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière, *J.O.* L 118 du 12 mai 2010, p. ↩

20. Commission européenne, « Proposition de règlement du Conseil portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômages en situation d'urgence (SURE) à la suite de la pandémie de COVID-19 », *COM(2020) 139 final – 2020/0057 NLE*, p. 3. ↩

21. Voy. notamment : décision d'exécution 2011/77/UE du Conseil du 7 décembre 2010 sur l'octroi d'une assistance financière de l'Union à l'Irlande, *J.O. L 30 du 4 février 2011, p. 34 ;* décision d'exécution 2011/344/UE du Conseil du 30 mai 2011 sur l'octroi d'une assistance financière de l'Union au Portugal, *J.O. L 159 du 17 juin 2011, p. 88.* ↩

22. Le mécanisme européen de stabilisation financière était uniquement fondé sur le second paragraphe de cet article. Le programme SURE s'appuie sur les deux paragraphes : le § 1er couvre le système de garanties et le § 2 l'organisation et la gestion du mécanisme de prêts. ↩

23. Articles 1er, § 1er, et 4 Règlement (UE) 2020/672, *op. cit.* ↩

24. Commission européenne, « European Commission issues first emission of EU SURE social bonds », *Communiqué de presse*, 21 octobre 2020. Voy. également, Commission européenne, EU SURE Social Bond Framework, 7 octobre 2020. ↩

25. Article 1er, § 2, Règlement (UE) 2020/672, *op. cit.* ↩

26. Le Fonds a été approuvé le 16 avril 2020 par le Conseil d'administration de la BEI (voy. Banque européenne d'investissement, « Le Groupe BEI acte la création d'un fonds de garantie de 25 milliards d'EUR afin de déployer de nouveaux investissements en réponse à la crise due au COVID-19 », *Communiqué de presse*, 16 avril 2020) et sa structure et son mode opératoire le 26 mai 2020 (voy. Banque européenne d'investissement, « COVID-19 : le Conseil d'administration de la BEI approuve le Fonds de garantie paneuropéen, doté de 25 milliards d'EUR, mis en place pour faire face à la crise », *Communiqué de presse*, 26 mai 2020). ↩

27. En principe, 65 % du financement du fonds sera destiné aux petites et moyennes entreprises. ↩

28. Voy. la page qui y est dédiée sur le site de la Banque européenne d'investissement. ↩

29. Banque européenne d'investissement, « La contribution du Groupe BEI à la lutte contre le coronavirus », juillet 2020, p. 2. ↩

30. Règlement (CE) n° 332/2002 du Conseil du 18 février 2002 établissant un mécanisme de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des États membres, *J.O.* L 53 du 23 février 2002, p. 1. ↩

31. Article 108 du Traité de Rome. ↩

32. Article 3 du Traité établissant le Mécanisme européen de stabilité. ↩

33. *Ibid*., article 14. ↩

34. Mécanisme européen de stabilité, « ESM Board of Governors backs Pandemic Crisis Support », *Communiqué de presse*, 15 mai 2020. ↩

35. Ce document est disponible sur le site du MES. ↩

36. Article 3 Règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière, *J.O.* L 140 du 27 mai 2013, p. 1. Voy. également le « Term Sheet » établi par le MES. ↩

37. Voy., par exemple, W. Schäuble, Non paper forgiving the way towards a Stability Union, p. 1. ↩

38. Conseil européen, Conclusions du président du Conseil européen faisant suite à la vidéoconférence sur le COVID-19 tenue avec les membres du Conseil européen, 17 mars 2020. ↩

39. Conseil européen, Déclaration commune des membres du Conseil européen, Bruxelles, 26 mars 2020, p. 6. ↩

40. Conclusions du président du Conseil européen faisant suite à la vidéoconférence tenue avec les membres du Conseil européen, 23 avril 2020. ↩

41. Macron, E., et Merkel, A., « Initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus », *Communiqué de presse*, 18 mai 2020. Dès le mois de mars 2020, le Président espagnol, Pedro Sánchez, avait appelé à la mise en place d'un « plan Marshall » pour stimuler la relance économique : voy. Gallardo, C., « Spanish PM calls for EU "Marshall Plan" to stop the coronavirus », *Politico*, 22 mars 2020. ↩

42. Communication de la Commission, « Le budget de l'Union : moteur du plan de relance pour l'Europe », *COM(2020) 442 final*, Bruxelles, 27 mai 2020 ; Communication de la Commission, « L'heure de l'Europe : réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération », *COM(2020) 456 final*, Bruxelles, 27 mai 2020. ↩

43. Communication de la Commission, « L'heure de l'Europe : réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération », *op. cit.*, p. 1. ↩

44. *Ibid.*, p. 2. ↩

45. *Ibid.*, p. 5. ↩

46. *Ibid.*, pp. 5 et 6. ↩

47. Voy. parmi une littérature abondante, Pech, L., et Scheppele, K. L., « Illeberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU », Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 2017, pp. 3 à 47 ; von Bogdandy, A., et Ioannidis, M., « Systemic Deficiency in the Rule of Law: What it is, What Has Been Done, What Can Be Done », Common Market Law Review, 2014, vol. 51, n° 1, pp. 59 à 96 ; Waelbroeck, M., et Oliver, P., « La crise de l'État de droit dans l'Union européenne : que faire ? », Cahiers droit européen, 2017, pp. 299 à 342. ↩

48. Communication de la Commission, « L'heure de l'Europe : réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération », *op. cit.*, p. 18. ↩

49. *Ibid.*, p. 18. ↩

50. Commission, « Proposition de règlement relatif à la protection du budget de l'Union face aux défaillances généralisées de l'état de droit », *COM(2018) 324 final – 2018/0136(COD)*, Bruxelles, 2 mai 2018. ↩

51. Voy., par exemple, Bourdillon, Y., « Respect de l'État de droit : l'autre bras de fer du plan de relance européen », 20 juillet 2020. ↩

52. Intervention du Président Charles Michel à l'issue du Conseil européen extraordinaire, 21 juillet 2020. ↩

53. Voy. Conclusions du Conseil européen du 21 juillet 2020, *EUCO 10/20 – CO EUR 8 CONCL 4*, points A15 à A19. Dans ce premier pilier, se trouvent également REACT-EU (47,5 milliards), le Fonds pour une transition juste (10 milliards) et le développement rural (10 milliards). ↩

54. Conclusions du Conseil européen du 21 juillet 2020, *op. cit.*, points A15 à A19. ↩

55. Communication de la Commission, « Le budget de l'Union : moteur du plan de relance pour l'Europe », *op. cit.*, pp. 4 à 8. ↩

56. Sur ces initiatives, voy. *ibid.*, pp. 8 à 10. ↩

57. Conclusions du Conseil européen du 21 juillet 2020, *op. cit.*, point A14. ↩

58. Communication de la Commission, « Le budget de l'Union : moteur du plan de relance pour l'Europe », *op. cit.*, p. 10. ↩

59. Conclusions du Conseil européen du 21 juillet 2020, *op. cit.*, point A6. ↩

60. *Ibid.*, A3 et A4. ↩

61. *Ibid.*, point A9. Le plafond est toutefois fixé, en principe, à 1,4 % du RNB de l'Union : *ibid.*, points 128 et 140. ↩

62. *Ibid*., points A 29 et 145 à 150. ↩

63. *Ibid*., points A30 et 152 et 153. ↩

64. *Ibid*., points 25 et s. ↩

65. Résolution du Parlement européen du 23 juillet 2020 sur les conclusions de la réunion extraordinaire du Conseil européen du 17 au 21 juillet 2020, *P9_TA(2020)0206*, spéc. points 3 et 7. ↩

66. *Ibid*., point 4. ↩

67. De la Baume, M., « EU budget deal a "difficult pill to swallow, " Ursula von der Leyen tells angry MEPs », *Politico*, 23 juillet 2020. ↩

68. Sur ces négociations voy. Lamberts, Ph. et Denuit, F., « Budget et plan de relance européens : le point sur la négociation en cours », *carte blanche de l'Institut d'études européennes de l'ULB*, 4 novembre 2020. ↩

69. Conseil de l'Union, « Conditionnalité budgétaire : la présidence du Conseil et les négociateurs du Parlement parviennent à un accord provisoire », *Communiqué de presse*, 5 novembre 2020. ↩

70. Voy. Sur ce point, Saurel, S., « Le plan de relance repose sur une base juridique solide », *Le Monde*, 17 octobre 2020. ↩

71. Parlement européen, « Compromise on long-term EU budget: EP obtains €16 billion more for key programmes », *Communiqué de presse*, 10 novembre 2020 ; Commission européenne, « Budget de l'UE : la Commission européenne salue l'accord conclu sur une enveloppe de 1 800 milliards € pour bâtir une Europe plus verte, plus numérique et plus résiliente », *Communiqué de presse*, 10 novembre 2020 ; Conseil de l'Union, « Prochain cadre financier pluriannuel et plan de relance : la présidence du Conseil parvient à un accord politique avec le Parlement européen », *Communiqué de presse*, 10 novembre 2020. Voy. également sur cette question, Crum, B., « How to provide political guidance to the Recovery and Resilience Facility ? », *In-depth analysis requested by the ECON committee*, octobre 2020. ↩

72. « La Hongrie et la Pologne bloquent le budget européen », *Le Soir*, 16 novembre 2020 ; Lamer, E., « Budget européen : l'UE reste ferme vis-à-vis du veto hongrois et polonais », 17 novembre 2020. ↩

73. Article 312, § 2, TFUE. ↩

74. Lamberts, Ph. et Denuit, F. *op. cit.* ↩

75. Cette distinction entre choc exogène et choc endogène a été proposée par Peter Praet lors de la séance d'ouverture de l'année académique de l'Institut d'études européennes de l'ULB, intitulée « Europe will be forged in crises… but prevention would be better », 12 novembre 2020. ↩

76. Sur le développement de la conditionnalité au sein de l'Union économique et monétaire, voy. notamment Baraggia, A., « Conditionality Measures within the Euro Area Crisis: A Challenge to the Democratic Principle? », *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 2015, vol. 4, n° 2, pp. 270 et s. ; Sacchi, S., « Conditionality by other means: EU Involvement in Italy's Structural Reforms in the Sovereign Debt Crisis », *Comparative European Politics*, 2015, vol. 13, n° 1, pp. 77 et s. ; Tuori, K., et Tuori, K., *The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014. ↩

77. Voy. notamment Gold, J., « Conditionality », *IMF Pamphlet Series*, 1979, n° 31, pp. 1 et s. Le Consensus de Washington désigne les mesures préconisées à la fin des années 1980 par le FMI et la Banque mondiale en vue de stabiliser les économies émergentes d'Amérique latine (discipline budgétaire, ouverture des marchés, flexibilisation du marché du travail, privatisations, contrôle de l'inflation, etc.). ↩

78. Article 7, § 1er, al. 2, Règlement (UE) n° 472/2013, *op. cit.* ↩

79. Tuori, K. et Tuori, K., *op. cit.*, p. 134. ↩

80. Le 25 mars 2011, le Conseil européen avait décidé d'ajouter un troisième paragraphe à l'article 136 TUE en recourant à la procédure de révision simplifiée des traités : décision du Conseil européen 2011/199/UE du 25 mars 2011 modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro, *J.O.* L 91 du 6 avril 2011, p. 1. ↩

81. Voy. arrêts de la Cour de justice du 27 novembre 2012, *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756 ; du 16 juin 2015, *Gauweiler e.a.*, C-62/14, EU:C:2015:400. ↩

82. Arrêt de la Cour de justice du 27 novembre 2012, *Pringle, op. cit.*, point 137. ↩

83. *Ibid.*, point 111. ↩

84. Lamer, E., « Coronavirus : une vive fracture Nord-Sud en Europe sur la solidarité », *Le Soir*, 8 avril 2020. ↩

85. Voy. de Belvis, A. G. *e.a.*, « The financial crisis in Italy: Implications for the healthcare sector », *Health Policy*, 2012, pp. 10 à 16 ; Ferré, F. *e.a.*, « Italy: Health system review », *Health Systems in Transition*, 2014, vol. 16, n° 4, p. 127 ; Mangano, A., « An analysis of the regional differences in health care utilization in Italy », *Health & Place*, 2010, pp. 301 à 308. ↩

86. Mauro, M., Maresso, A., et Guglielmo, A., « Health care decentralization at a dead-end: towards new recovery plans for Italian hospitals », *Health Policy*, 2017, p. 584. ↩

87. Longo, F., « Lessons from the Italian NHS retrenchment policy », *Health Policy*, 2016, p. 324. ↩

88. Ferré, F. *e.a.*, *op. cit.*, p. 127. ↩

89. Conclusions du Conseil européen du 21 juillet 2020, *op. cit.*, point 23. ↩

90. *Ibid.*, point 17. ↩

91. *Ibid.*, point 69. ↩

92. Voy. articles 2, § 33, et 23 Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives aux Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil, *J.O.* L 347 du 20 décembre 2013, p. 320. ↩

93. Voy. Communication de la Commission, « Plan d'investissement pour une Europe durable – Plan d'investissement du pacte vert pour l'Europe », *COM(2020) 21 final*, Bruxelles, 14 janvier 2020, spéc. p. 12 ; Commission, « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un Fonds pour une transition juste », *COM(2020) 22 final – 2020/0006 (COD)*, Bruxelles, 14 janvier 2020, p. 3. ↩

94. Conclusions du Conseil européen du 21 juillet 2020, *op. cit.*, point A18. ↩

95. *Ibid.*, point A19. ↩

96. *Ibid.* ↩

97. Commission européenne, « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un instrument d'appui technique », *COM(2020) 409 final – 2020/0103 (COD)*, Bruxelles, 28 mai 2020, p. 1. Sur ce nouvel instrument, voy. Parlement européen, « Technical Support Instrument », *European Parliamentary Research Service*, novembre 2020. ↩

98. La DG REFORM de la Commission a elle-même pris la suite, depuis le 1er janvier 2020, du Service d'appui à la réforme structurelle. Voy. pour davantage de détails la page internet qui y est dédiée sur le site de la Commission. ↩

99. Conclusions du Conseil européen du 21 juillet 2020, *op. cit.*, point A19. ↩

100. *Ibid.* ↩

101. *Ibid.*, points A24 et 22. ↩

102. L'idée de la Commission de prévoir une majorité qualifiée inversée est donc abandonnée. La majorité qualifiée inversée a été introduite pour la première fois, en droit de l'Union, lors de la crise des dettes souveraines. Cette modalité de vote s'applique ainsi aux sanctions financières que le Conseil peut prononcer à l'égard d'un État membre de la zone euro qui ne respecte pas ses obligations budgétaires. Elle n'est pas sans susciter des difficultés quant à sa conformité avec les traités européens. Voy. Allemand, F., et Martucci, F., « La nouvelle gouvernance économique européenne », *C.D.E.*, 2012, p. 80 ; Palmstorfer, R., « The Reverse Majority Voting under the "Six Pack": A Bad Turn for the Union? », *E.L.J.*, 2014, pp. 186 à 203. ↩

103. Voy. par exemple, Rios, B., et Morgan, S., « L'UE conclut un pacte de relance historique, mais coupe dans son budget et recule sur l'état de droit », *Euractiv*, 22 juillet 2020. ↩

104. Hegedüs, D, « What EU leaders really decided on rule of law », *Politico*, 22 juillet 2020. ↩

105. Voy. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget, 5 novembre 2020. Voy. également, Parlement européen, « Rule of law conditionality: MEPs strike a deal with Council », 5 novembre 2020. ↩

106. L'accord prévoit que le Conseil peut amender la proposition de la Commission à la majorité qualifiée, alors qu'en principe l'unanimité est requise. ↩

107. Auparavant, la conditionnalité était un instrument exceptionnel, réservé aux États membres qui éprouvaient des difficultés financières telles qu'ils avaient besoin d'un soutien financier de leurs partenaires européens. ↩

108. Conclusions du Conseil européen du 21 juillet 2020, *op. cit.*, point ↩

109. Voy. par exemple, Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour 2019, *J.O.* C 301 du 5 septembre 2019, p. 101, recommandation n° 4. Voy. également en ce sens : Morijn, J., « The July 2020 Special European Council, the EU budget(s) and the rule of law: Reading the European Council Conclusions in their legal and policy context », *EU Law Live*, 23 juillet 2020. ↩

110. Voy. notamment en ce sens, Myant, M., Theodoropoulou, S., et Piasna, A., « Introduction », *in Unemployment, Internal Devaluation and Labour Market Deregulation in Europe*, *ETUI*, 2016. ↩

111. Voy. notamment, rapport de l'experte indépendante sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté, M. Sepúlveda Carmona, *A/HRC/17/34*, 17 mars 2011 ; rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, *E/2013/82*, 7 mai 2013. ↩

112. Voy. Ostry, J. D., Loungani, P., et Furceri, D., « Neoliberalism: oversold? », *Finance & Development*, 2016, pp. 38 à 41. ↩

113. Cette évolution est parfois capturée sous le concept de « dominance exécutive ». Voy. sur ce concept Curtin, D., « Challenging Executive Dominance in European Democracy », *Modern Law Review*, 2014, vol. 77, n° 1, pp. 1 à 32. ↩

114. Sur ces développements, voy. par exemple, Crum, B., et Curtin, D., « The challenge of making EU executive power accountable », *in* Piattoni, S. (éd.), *The European Union: Democratic Principles and Institutional Architectures in Times of Crisis*, Oxford, OUP, 2015, pp. 63 à 87. ↩

115. Résolution du Conseil européen du 13 décembre 1997 sur la coordination des politiques économiques au cours de la troisième phrase de l'Union économique et monétaire et sur les articles 109 et 109 B du traité CE, *J.O.* C 35 du 2 février 1998, points 5 et 6. ↩

116. Les ministres ne peuvent, en principe, être accompagnés que d'un proche collaborateur. ↩

117. Dans un tel cas, seuls les États de la zone euro peuvent voter tandis que les autres participent uniquement aux discussions : voy. article 136, § 2, TFUE. ↩

118. Berrod, F., « Le rôle de l'Eurogroupe et l'identité institutionnelle de l'Union européenne », *in* Hertzog, R., Mestre, C., et Petit, Y. (dir.), *La crise financière et budgétaire en Europe*, Nancy, PUN éditions universitaires de Lorraine, 2013, p. 120. ↩

119. Conclusions du président du Conseil européen faisant suite à la vidéoconférence sur le COVID-19 tenue avec les membres du Conseil européen, 17 mars 2020, point 4 ; Déclaration commune des membres du Conseil européen, Bruxelles, 26 mars 2020, point 14. ↩

120. Fromont, L., « L'Eurogroupe : le côté obscur de la gouvernance de la zone euro », *Revue du droit de l'Union européenne*, 2017, pp. 195 et s. ↩

121. de Ravinel, S., « Le manque de solidarité est un "danger mortel" pour l'Europe », *Le Figaro*, 28 mars 2020. ↩

122. Waigel, T., Proposition pour un Pacte de stabilité pour l'Europe, novembre 1995. ↩

123. Voy. également Pipkörn, J., « Legal Arrangements in the Treaty of Maastricht for the Effectiveness of Economic and Monetary Union », *C.M.L.R.*, 1994, p. 275. ↩

124. Verrier, R., « Zone euro : quelle solidarité économique et financière ? Et la solidarité ? … Bordel ! », *in* Berramdane, A., et Abderemane, K., *Union européenne : Une Europe sociale et solidaire ?*, France, Mare et Martin, 2015, p. 276. ↩

125. Lamer, E., « Les Pays-bas, leaders du "non" », *Le Soir*, 8 avril 2020. ↩

126. Lamer, E., « Coronavirus : les Pays-Bas prêts à "donner" 1,2 milliards d'euros pour l'Europe du Sud » , *Le Soir*, 1er avril 2020. ↩

127. La question de la mutualisation revient régulièrement dans le débat européen depuis la crise des dettes souveraines. Voy., par exemple, De Grauwe, P., et Moesen, W., « Gains for all: A Proposal for a Common Euro Bond », *Intereconomics,* 2009, vol. 44, n° 3, pp. 132 et s. ; Delpla, J., et Von Weizsäcker, J., « Eurobonds: the blue bond concept and its implications », *Bruegel Policy Contribution*, 2011/02, mars 2011. ↩

128. Communication de la Commission, « L'heure de l'Europe : réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération », *op. cit.*, p. 7. ↩

129. Le Socle lui-même n'est pas exempt de critiques quant à sa capacité de « socialiser » la gouvernance économique européenne : Fromont, L., « "Croix de bois, croix de fer" : le Socle européen des droits sociaux, la promesse d'une gouvernance économique *et* sociale », *Politéia*, n° 35, juin 2019. ↩

130. Conclusions du Conseil européen du 21 juillet 2020, *op. cit.*, point ↩

131. De Schutter, O., et Lamberts, Ph., « Notre maison européenne brûle depuis (trop) longtemps », *La Libre*, 1er avril 2020. ↩

132. Intervention du président Charles Michel à l'issue du Conseil européen extraordinaire, 17–21 juillet. ↩

133. Voy., par exemple, sur cette question, Hobolt, S., et de Vries, C., « Turning against the Union? The Impact of the Crisis on the Eurosceptic Vote in the 2014 European Parliament Election », *Electoral Studies*, 2017. ↩