

STABILITÉ ET SOLIDARITÉ DANS LA ZONE EURO

Francesco MARTUCCI¹

L'écriture est parfois tributaire des événements de l'existence au point que le sens peut en être modifié. Le sort qu'a connu cette contribution l'illustre ; celle-ci était initialement prévue pour un colloque organisé fin 2019, qui a été repoussé en raison des grèves de décembre puis finalement annulé du fait de la COVID-19. La crise sanitaire a cependant induit un changement de paradigme dans le droit de l'Union européenne conduisant à revoir la démonstration originellement prévue.

Lorsque les organisateurs ont demandé que soit traitée, en décembre 2019, la thématique de la solidarité dans l'Union économique et monétaire, l'idée défendue aurait été celle d'une distinction entre discours politique et réalité juridique. La solidarité a été régulièrement invoquée dans la construction monétaire de l'Union. Elle l'a été plus particulièrement à la suite des crises financières, de dette souveraine et bancaire qui ont frappé la zone euro. L'assistance financière qui a été décidée dans la zone euro au profit des États membres confrontés à des difficultés financières a parfois été présentée comme une expression de la solidarité entre États membres². Sur un plan politique, c'est davantage, à l'instar des propos d'Antonio Vitorino, la dialectique « solidarité européenne – responsabilités nationales » qui a été mise en exergue³. Une solidarité financière dans la zone euro ne pouvait être acceptée qu'en contrepartie d'une plus forte responsabilité budgétaire pesant sur les États membres⁴. C'est pourquoi la mise en place de mécanismes d'assistance financière dans la zone euro s'est accompagnée d'un renforcement de la discipline budgétaire avec le *six Pack*, le *two Pack* ou encore le *Fiscal compact*⁵. Sur le plan juridique, et ce sera le sens de notre démonstration, il est loin d'être patent que la solidarité ainsi promue s'avère une véritable solidarité.

¹ Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II).

² Voir par exemple S. FERNANDES, E. RUBIO, *Solidarité dans la zone euro : combien, pourquoi, jusqu'à quand ?*, Préface de J. DELORS, *Notre Europe*, février 2012. F. BIN, « Le renouvellement de la prise de décision financière au sein de l'Union européenne suite aux crises récentes. Quelle solidarité dans la procédure budgétaire européenne et au sein du Mécanisme européen de stabilité (MES) ? », *Gestion & Finances publiques*, 2017/4, p. 41-46. A. DE STREEL, « La gouvernance économique européenne réformée », *RTD Eur.*, 2013, p. 455.

³ A. VITORINO, « Le "TSCG" : beaucoup de bruit pour rien ? », *Notre Europe*, Tribune, 23 février 2012.

⁴ Considérant 5 du traité MES : « Le présent traité et le TSCG sont complémentaires dans la promotion de la responsabilité budgétaire et de la solidarité au sein de l'Union économique et monétaire ».

⁵ Sur ce point, on se permet de renvoyer de renvoyer à nos écrits qui traitent de ces questions : « La longue marche vers le cadre budgétaire intégré », *RUE*, mars 2018, n° 616, p. 157-165 ; « FESF, MESF et MES », *RUE*, 2012, décembre, p. 664-671 ; « La solidarité financière de l'Union : du FESF au MES », *Etudes européennes*, 2012 ; « Non-EU Legal Instruments (EFSF, ESM, Fiscal Compact) », in F. AMTENBRINK, C. HERRMANN, R. REPASI (eds.), *OUP Book on the EU Law of Economic and Monetary Union*, Oxford, OUP, 2020, p. 293-325 ; « Le contrôle de l'endettement des administrations publiques dans le cadre budgétaire intégré de la zone euro », in J.-F. BOUDET, C. ROTH (dir.), *Les administrations publiques à l'épreuve de leur dette*, Paris, Mare et Marin, 2019, p. 151-161 ; « La pression exercée par le cadre budgétaire intégré », in L. AYRAULT, M. CONAN (dir.), *Actes du colloque sur les premières lois financières de la présidence Macron*, Paris, IRJS, 2019, p. 247-258 ; « La longue crise des principes

La crise de la COVID-19 a réactivé la thématique de la solidarité. À y regarder de plus près cependant, il s'avère que le terme de solidarité est employé par les institutions de l'Union de façon pour le moins parcimonieuse. On retrouve davantage l'antienne de la solidarité dans le discours politique, à l'instar de celui porté par la France⁶. Ainsi, le président Macron « invoque la solidarité » devant la presse italienne⁷ tandis que la chancelière Merkel appelle à « un acte de solidarité »⁸. Le couple franco-allemand s'est donc reformé, le temps d'un printemps confiné éprouvant les peuples d'Europe en proposant une initiative de relance pour l'Union⁹. Non sans quelques difficultés, ont finalement été adoptés tant le programme *NextGenerationEU* que le cadre financier pluriannuel et la décision ressources propres permettant le financement du plan de relance¹⁰. Dans le contexte d'un débat sur la mutualisation de la dette publique, les modalités de financement de *NextGenerationEU* font poindre une forme nouvelle de solidarité financière dans l'Union européenne.

Encore faut-il s'entendre sur la notion de solidarité dont l'emploi récurrent, parfois galvaudé, nourrit continuellement la polysémie conceptuelle. Le droit de l'Union européenne n'échappe pas à cette incertitude¹¹. La présente contribution ne s'attardera pas sur cette question, puisque cet ouvrage porte justement sur la solidarité. Dans des conclusions concernant une affaire relative à la solidarité énergétique, l'avocat général Campos Sánchez-Bordona a estimé qu'il est difficile de déduire de l'ensemble de dispositions du droit primaire « une conception complète et globale de la solidarité dans le droit de l'Union »¹². Toutefois, il ajoute que

« dans le droit primaire de l'Union, la solidarité se voit conférer un rang qui pourrait être qualifié de matériellement constitutionnel, en tant que valeur (article 2 TUE) et objectif (article 3 TUE) que l'Union doit promouvoir. Dans la même mesure, la solidarité est appelée à inspirer les décisions politiques et économiques de l'Union, avec une intensité croissante »¹³.

En note de bas de page, l'avocat général finit par souligner que le plan de relance de l'Union

« constitue probablement la plus grande avancée de l'ensemble de l'histoire de l'Union en termes de solidarité. Pour la première fois, l'Union va s'endetter en levant des fonds sur les marchés des capitaux afin de financer, au moyen de subventions et de prêts à grande échelle, la reprise économique des États membres, en fonction de la mesure dans laquelle ils sont affectés par la COVID-19 »¹⁴.

directeurs de l'Union économique et monétaire », in H. GAUDIN (dir.), *Crise de l'Union. Quel régime de crise pour l'Union*, Paris, Mare & Martin, Collection : « Horizons européens », 2017, p.71-112 ; « De la souveraineté budgétaire à la discipline budgétaire : la marche forcée vers une communautarisation », in J.-M. SOREL, R. CHEMAIN (dir.), *Quelle souveraineté budgétaire pour les États ?*, Actes de la journée d'étude, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, IREDIES, Université Paris Ouest Nanterre la Défense, CEDIN, Palais Brongniart, 5 décembre 2012, Paris, Pedone, Coll. « Cahiers internationaux », n°30, 2013, p.93-119 ; « Le défaut souverain en droit de l'Union européenne », in M. AUDIT (dir.), *Insolvabilité des États et dettes souveraines*, Paris, LGDJ, 2011, p.233-276.

6 Ministère des Affaires étrangères, « La solidarité européenne face à l'épidémie de Covid-19 », 29 décembre 2020, <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/actualites-du-ministere/informations-coronavirus-covid-19/la-solidarite-europeenne-face-a-l-epidemie-de-covid-19/>.

7 « Coronavirus, intervista a Macron: "Invoco solidarietà. Se l'Europa può morire è nel non agire" », *Corriere della sera*, 27 mars 2021.

8 « Angela Merkel ruft zu "Akt der Solidarität" mit EU auf », *Die Zeit*, 26. Juni 2020.

9 Initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus, 18 mai 2020.

10 Conclusions du Conseil européen des 17, 18, 19, 20 et 21 juillet 2020, EUCO 10/20, CO EUR 8 CONCL 4. Décision (UE, EURATOM) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom, JOUE L 424 du 15 décembre 2020, p.1 ; règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027, JOUE L 433I du 22 décembre 2020, p.11.

11 Voir K. ABDEREMANE, *La solidarité : un fondement du droit de l'intégration de l'Union européenne*, Thèse Université de Poitiers, 2010 ; C. TOMUTSCHAT, « Solidarität in Europa », in F. CAPOTORTI, C.-D. EHLERMANN, J. FROWEIN (dir.), *Du droit international au droit de l'intégration : liber amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1987, p.729-757 R. COMAN, L. FROMONT, A. WEYEMBERGH (éd.), *Les solidarités européennes. Entre enjeux, tensions et reconfigurations*, Bruylant, Bruxelles, 2019

12 CJUE, *Allemagne/Pologne et Commission*, C-848/19 P, Conclusions de l'avocat général M. Campos Sánchez-Bordona, présentées le 18 mars 2021, ECLI:EU:C:2021:218, point 60.

13 *Ibid.*, point 61.

14 *Ibid.*, note 43.

On peut y voir une des multiples manifestations de la rhétorique du monde d'après que la crise sanitaire a charriée. S'il ne constitue pas une révolution, *NextGenerationEU* permet une avancée de la solidarité marquant une rupture avec l'approche retenue jusque-là dans l'UEM. Cette évolution s'avère d'autant plus remarquable qu'elle s'est faite à droit primaire constant. Dans l'UEM, il existe dès le traité de Maastricht une disposition du droit primaire qui constitue une clause de solidarité. L'article 122 TFUE dispose que

- « 1. Sans préjudice des autres procédures prévues par les traités, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut décider, dans un esprit de solidarité entre les États membres, des mesures appropriées à la situation économique, en particulier si de graves difficultés surviennent dans l'approvisionnement en certains produits, notamment dans le domaine de l'énergie.
2. Lorsqu'un État membre connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut accorder, sous certaines conditions, une assistance financière de l'Union à l'État membre concerné. Le président du Conseil informe le Parlement européen de la décision prise ».

Il convient de se garder de deux erreurs. La première consiste à voir dans l'article 222 TFUE une autre clause de solidarité, voire la clause de solidarité de droit commun. Seul l'article 122 TFUE constitue, en tout état de cause en tant que *lex specialis*, la clause de solidarité pour l'UEM. La seconde revient à voir dans les articles 143 et 136, paragraphe 3, TFUE des manifestations de la solidarité. Certes, l'article 143 TFUE prévoit un concours mutuel de l'Union pour les États membres n'ayant pas adopté la monnaie unique tandis que l'article 136, paragraphe 3, TFUE permet aux États membres d'octroyer une assistance financière dans la zone euro. Toutefois, tant le concours mutuel que l'assistance financière sont accordés en vue de soutenir un État ou des États membres dont la situation dégradée risque de se répercuter sur l'ensemble de l'Union, le marché intérieur ou encore la zone euro, expliquant la conditionnalité des mécanismes. Aussi les articles 143 et 136, paragraphe 3, TFUE s'avèrent davantage pétris par une logique de stabilité que de solidarité. Celle-ci a longtemps été reléguée à un arrière-plan comme le montre l'utilisation retardée de l'article 122 TFUE (I). Le plan de relance a permis un rééquilibrage entre solidarité et stabilité (II).

I. L'utilisation retardée de la clause de solidarité

Une lecture exégétique fait aisément penser que l'article 122 TFUE constitue la clause de solidarité de l'UEM d'autant que le traité de Lisbonne y a introduit l'expression « dans un esprit de solidarité »¹⁵. Toutefois, cette base juridique n'a quasiment pas été exploitée avant la crise sanitaire (A). Elle fait l'objet depuis d'une utilisation croissante (B).

15 N. FERNANDEZ SOLA, « Les clauses d'assistance mutuelle et de solidarité du Traité sur l'Union européenne : contenu, délimitation et garanties politiques et juridiques », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Joël Molinier*, Paris, LGDJ, 2012, p. 203-220 ; J.-V. LOUIS, « Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne », in C. BOUTAYEB (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2011, p. 107-124.

A. Le recours longtemps marginal à l'article 122 TFUE

Sans revenir sur la genèse de l'article 122 TFUE, il est patent que cette disposition est longtemps demeurée inexploitée. Introduite par le traité de Maastricht, elle a été tout au plus mobilisée pour adopter la directive relative à l'approvisionnement des États membres en produits pétroliers¹⁶. Il est vrai qu'originellement l'ex-article 100, paragraphe 1, CE limitait l'action de la Communauté aux seules « mesures appropriées à la situation économique, notamment si de graves difficultés surviennent dans l'approvisionnement en certains produits ». Il faut attendre la crise des dettes souveraines éclatée en Grèce en 2009 pour que l'article 122, paragraphe 2, TFUE soit finalement mis en œuvre en vue de mettre en place le mécanisme européen de stabilisation financière¹⁷. L'avancée a été limitée cependant puisque ce mécanisme a été conçu comme devant être temporaire. Certes, le mécanisme européen de stabilisation financière a été mobilisé dans le cadre des dispositifs d'assistance financière déclenchés lors de la crise de la zone euro en 2010 afin de soutenir l'Irlande et le Portugal¹⁸. En revanche, ni la Grèce, ni l'Espagne, ni Chypre n'ont bénéficié de ce mécanisme qui, de surcroît, n'a octroyé qu'une partie de l'assistance financière prévue pour l'Irlande et le Portugal¹⁹. L'Irlande a en outre bénéficié de 17,7 milliards d'euros provenant du Fonds européen de stabilité financière, de prêts bilatéraux pour un montant de 4,8 milliards d'euros²⁰, d'environ 22,5 milliards d'euros du FMI auxquels se sont ajoutés 17,5 milliards d'euros provenant de ses réserves de liquidités et du Fonds national de réserve pour les retraites. Le Portugal a quant à lui perçu un soutien de 78 milliards d'euros correspondant à la somme de trois montants de 26 milliards d'euros accordés par le mécanisme européen de stabilisation financière, le Fonds européen de stabilité financière et le FMI. En 2012, l'Espagne a également demandé un soutien au Fonds européen de stabilité financière pour un montant de 100 milliards d'euros afin de recapitaliser certaines banques, dont, à la fin du programme en 2014, 41,4 milliards ont été utilisés.

Que le mécanisme européen de stabilisation financière ait finalement été peu utilisé s'explique parce que l'essentiel du dispositif d'assistance financière de la zone euro s'est initialement concrétisé par le soutien octroyé par le fonds européen de stabilité financière. Sans s'attarder trop longuement sur cette question à laquelle nous avons consacré de multiples écrits²¹, il convient de rappeler la différence entre les deux dispositifs qui ont finalement été remplacés en 2013 par le mécanisme européen de stabilité. Le mécanisme européen de stabilisation financière est consacré par un acte de droit dérivé et fait partie intégrante de l'ordre juridique et institutionnel de l'Union européenne. Sur le plan financier, cela a pour conséquence que le soutien accordé par ce mécanisme est financé par des prêts contractés

16 Directive 2009/119/CE du Conseil du 14 septembre 2009 faisant obligation aux États membres de maintenir un niveau minimal de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers, *JOUE L* 265 du 9 octobre 2009, p. 9.

17 Règlement (UE) n° 407/2010 du Conseil établissant un mécanisme européen de stabilisation financière du 11 mai 2010, *JOUE L* 118 du 12 mai 2010, p. 1.

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

19 22,5 milliards pour l'Irlande et 6 milliards pour le Portugal, échelonnés sur trois ans (2011-2014).

20 Accordés par le Royaume-Uni (3,8 milliards), la Suède (0,6 milliard) et le Danemark (0,4 milliard).

21 Voir tout particulièrement F. MARTUCCI, « Le défaut souverain en droit de l'Union européenne », in M. AUDIT (dir.), *Insolvabilité des États et dettes souveraines*, Paris, LGDJ, 2011, p. 233-276 ; F. MARTUCCI, « Non-EU Legal Instruments (EFSE, ESM, Fiscal Compact) », in F. AMTENBRINK, C. HERRMANN, R. REPASI (eds.), *OUP Book on the EU Law of Economic and Monetary Union*, Oxford, OUP, 2020, p. 293-325.

par l'Union européenne et garantis par le budget de l'Union européenne. C'est pourquoi la surface financière du dispositif est limitée puisque la Commission est habilitée à emprunter, au nom de l'Union, jusqu'à 60 milliards d'euros sur les marchés financiers. En revanche, le fonds européen de stabilité financière avait été constitué par les États de la zone euro sous la forme d'une société anonyme de droit luxembourgeois en dehors du cadre juridique et financier de l'Union européenne. Il avait pour objet d'emprunter des capitaux par émission sur le marché avec la garantie des États qui en étaient les actionnaires. Ce faisant, la surface financière du fond s'est avérée autrement plus conséquente que celle du mécanisme créé sur le fondement de l'article 122 TFUE. En tout état de cause, le mécanisme européen de stabilité créé par le traité de 2012 conclu entre les États de la zone euro a remplacé tant le fonds européen de stabilité financière que le mécanisme européen de stabilisation financière.

B. L'exploitation croissante de l'article 122 TFUE

La crise de la COVID-19 a montré toutes les potentialités de la clause de solidarité mise en œuvre pour adopter de nouveaux instruments financiers. Elle a également permis de rappeler que, déjà en 2016, dans l'indifférence générale, l'article 122, paragraphe 1, TFUE a constitué la base juridique pour l'adoption du règlement relatif à la fourniture d'une aide d'urgence au sein de l'Union²². Ce règlement a été adopté en réaction à une autre crise traversée par l'Union européenne puisqu'il s'est agi, selon la proposition de la Commission, de répondre à la situation dramatique induite par l'afflux de migrants et des réfugiés. Le Conseil a considéré que l'article 122 TFUE peut être mis en œuvre pour répondre aux « catastrophes d'origine humaine ou naturelle [qui] peuvent être d'une telle ampleur et avoir un tel impact qu'elles peuvent engendrer de graves difficultés économiques dans un ou plusieurs États membres »²³. Il est quelque peu surprenant que le règlement vise le premier paragraphe de l'article 122 TFUE alors que les « difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle » sont évoquées par le second paragraphe de la disposition. Il n'en demeure pas moins que le règlement (UE) 2016/369 représente une avancée remarquable. À la différence du règlement (UE) 407/2010 qui ne mentionne d'aucune façon la solidarité, il insiste dès son premier considérant sur la circonstance que « [l]'octroi d'une assistance mutuelle et d'une aide lors de catastrophes est une expression fondamentale de la solidarité entre les peuples, une valeur universelle, et constitue un impératif moral ». Le considérant 10 du règlement précise que celui-ci jette

« les bases pour l'octroi d'une aide financière en cas de catastrophes naturelles ou d'origine humaine pour lesquelles, *dans un esprit de solidarité*, l'Union serait mieux placée que les États membres, qui agissent seuls et de manière non coordonnée, pour mobiliser les niveaux appropriés de financement et les utiliser pour exécuter des actions susceptibles de sauver des vies de manière économique, efficiente et efficace, rendant ainsi possible une action plus efficace du fait de son échelle et de sa complémentarité »²⁴.

22 Article 1^{er} du règlement (UE) 2016/369 du Conseil du 15 mars 2016 relatif à la fourniture d'une aide d'urgence au sein de l'Union, *JOUE* L 70 du 16 mars 2016, p. 1.

23 *Ibid.*, considérant n° 3.

24 *Ibid.* Italiques ajoutés.

L'« esprit de solidarité », expression introduite par le traité de Lisbonne dans l'article 122, paragraphe 1, TFUE, renvoie ainsi à la valeur fondamentale de solidarité. Autrement dit, la clause de solidarité est bien plus qu'une base juridique pour établir des mécanismes d'assistance financière en ce qu'elle contribue à la constitutionnalisation de l'Union européenne. L'avancée permise par le règlement (UE) 2016/369 s'avère plus symbolique que concrète. Les montants de l'aide d'urgence demeurent d'une ampleur limitée. Ainsi, la crise de la COVID-19 a été considérée comme une « catastrophe dont l'ampleur et l'impact exceptionnels pourraient entraîner d'importantes conséquences humanitaires dans un ou plusieurs États membres » au sens du règlement (UE) 2016/369²⁵ en vue d'accorder une aide de 2,7 milliards d'euros²⁶. On est loin des montants dégagés dans le cadre de la réaction de l'Union à la crise sanitaire.

L'article 122, paragraphe 2, TFUE a été mis en œuvre pour établir l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la COVID-19²⁷. Le programme SURE permet d'accorder une assistance financière aux États membres, destinée au financement des dispositifs de chômage partiel et, à titre accessoire, de certaines mesures liées à la santé, en particulier sur le lieu du travail. Selon l'article 1^{er} du règlement (UE) 2020/672, c'est « [a]fin de faire face à l'impact de la propagation de la COVID-19 et de réagir à ses conséquences socioéconomiques » que cet « instrument européen de soutien temporaire » a été créé. De surcroît, l'instrument présente un caractère complémentaire par rapport aux actions nationales comme le souligne l'article 2 du règlement²⁸. La nature temporaire et complémentaire de l'instrument ne doit pas conduire à en relativiser la signification. SURE permet une avancée non seulement de la solidarité dans l'Union, mais également de l'Europe sociale. Il constitue une réaction aux « conséquences » et « effets » « socioéconomiques » de la COVID-19²⁹. En soi, il ne constitue pas une novation puisque des instruments et programmes à vocation socioéconomique existent déjà dans l'Union. On pense tout particulièrement au fonds de solidarité de l'Union européenne³⁰ ou au fonds européen d'ajustement à la mondialisation en faveur des travailleurs licenciés³¹ qui ont été établis dans le cadre de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale³², les rattachant ainsi une forme de solidarité que nous avons qualifiée « de solidarité entre les territoires »³³.

25 *Ibid.*, article 1^{er}.

26 Règlement (UE) 2020/521 du Conseil du 14 avril 2020 portant activation de l'aide d'urgence en vertu du règlement (UE) 2016/369 et modification des dispositions dudit règlement pour tenir compte de la propagation de la COVID-19, *JOUE* L 117 du 15 avril 2020, p. 3.

27 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, *JOUE* L 159 du 20 mai 2020, p. 1.

28 « L'instrument complète les mesures nationales prises par les États membres touchés en fournissant une assistance financière pour aider ces États membres à faire face à l'augmentation soudaine et très marquée des dépenses publiques effectives ainsi que, le cas échéant, des dépenses publiques prévues, destinées à atténuer les effets économiques, sociaux et sanitaires directs de l'événement exceptionnel engendré par la propagation de la COVID-19 ».

29 Règlement (UE) 2020/521, précité, articles 1^{er} § 3 et 3 § 1.

30 Règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne, *JOUE* L 311 du 14 novembre 2002, p. 3.

31 Règlement (UE) 2021/691 du Parlement européen et du Conseil du 28 avril 2021 relatif au Fonds européen d'ajustement à la mondialisation en faveur des travailleurs licenciés (FEM) et abrogeant le règlement (UE) n° 1309/2013, *JOUE* L 153 du 3 mai 2021, p. 48. J. GAEREMYNCK, « Le fonds européen d'ajustement à la mondialisation : un nouvel outil au service de l'emploi », in *Le droit à la mesure de l'homme. Mélanges en l'honneur de Philippe Léger*, Paris, Pedone, 2006, p. 163-172 ; Y. ECHINARD, E. FARVAQUE, A. LAURENT, « Le fonds européen d'ajustement à la mondialisation : présentation et analyse », *RMCUE*, n°511, septembre 2007, p. 491-497.

32 Voir C. BLUMANN, « Historique de la politique communautaire de cohésion économique et sociale », in S. LECLERC, (dir.), *L'Europe et les régions : quinze ans de cohésion économique et sociale*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 5-23.

33 F. MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, Préface D. Carreau, Avant-propos J.-V. Louis, Bruxelles, Bruylant, Collection : « Droit de l'Union européenne », 2015, p. 993 et s.

Distinct de cette politique de l'Union, SURE s'inscrit dans une logique différente qui relève du fédéralisme économique. Le règlement insiste en effet sur l'impact de la crise de la COVID-19 sur les dépenses publiques dans l'Union³⁴.

On retrouve une dimension d'action macroéconomique qui n'est pas inédite dans la construction européenne. Déjà, le rapport MACDOUGALL de 1975 évoquait la création d'un fonds visant à faire face au chômage³⁵. Après que le rapport des cinq présidents a envisagé la mise en place d'un mécanisme de stabilisation³⁶, la Commission avait dégagé la piste d'un mécanisme européen de réassurance chômage pouvant servir de « fonds de réassurance » pour les régimes nationaux d'assurance chômage³⁷. La crise de la COVID-19 a constitué la fenêtre d'opportunité ouverte par la Commission européenne pour proposer ce fonds sous la forme de SURE dont l'objet est d'accorder « une assistance financière destinée au financement, à titre principal, des dispositifs de chômage partiel ou de mesures similaires visant à protéger les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants et à réduire ainsi l'incidence du chômage et de la perte de revenus, ainsi qu'au financement, à titre accessoire, de certaines mesures liées à la santé, en particulier sur le lieu de travail »³⁸. D'un montant de 100 milliards d'euros au total, l'assistance est accordée sous forme de prêts octroyés par l'Union aux États membres ; dix-huit États membres en ont ainsi bénéficié³⁹. Cette assistance financière a vocation à couvrir l'augmentation des dépenses publiques provoquées par l'évènement exceptionnel de la COVID-19. D'un côté, SURE présente un caractère temporaire et constitue une réponse à une crise spécifique. De l'autre côté, il marque l'avancée d'une forme de solidarité budgétaire dans l'Union européenne.

Dans ce même esprit de solidarité macroéconomique, *NextGenerationEU* constitue le prolongement du programme SURE, tout en établissant le lien avec la politique de cohésion économique, sociale et territoriale. En effet, le Conseil s'est fondé sur l'article 122 TFUE pour adopter le règlement établissant l'instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19⁴⁰. Doté d'une enveloppe globale de 750 milliards d'euros, *NextGenerationEU*

34 Règlement (UE) 2020/521, précité, articles 2 et 3 § 1.

35 The MacDougall Report, Study group on the role of public finance in European integration, Commission of the European Communities, April 1977. A. ITALIANER, M. VANHEUKELEN, « Proposals for a Community Stabilization Mechanism : some historical applications », *European Economy*, 1993, n° 5.

36 Compléter l'Union économique et monétaire européenne, Rapport préparé par Jean-Claude Juncker en étroite coopération avec Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi et Martin Schulz. Voir sur la question Assemblée nationale, Rapport d'information sur l'assurance chômage européenne, n° 3420, 2016.

37 Commission européenne, Document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, 2017, COM(2017) 291, p. 27.

38 Règlement (UE) 2020/521, précité, article 1.

39 Décisions d'exécution (UE) 2020/2005 du Conseil du 4 décembre 2020 octroyant à l'Irlande un soutien temporaire au titre du règlement (UE) 2020/672 pour l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence engendrée par la propagation de la COVID-19, JOUE L 412 du 8 décembre 2020, p. 33 ; décision d'exécution (UE) 2020/1561 du Conseil du 23 octobre 2020 octroyant à la Hongrie un soutien temporaire au titre du règlement (UE) 2020/672 pour l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence engendrée par la propagation de la COVID-19, JOUE L 357 du 27 octobre 2020, p. 2. Décisions d'exécution (UE) 2020/1342 du Conseil du 25 septembre 2020 octroyant un soutien temporaire au titre du règlement (UE) 2020/672 pour l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence engendrée par la propagation de la COVID-19 (Belgique, Malte, Chypre, Slovaquie, Slovénie, Roumanie, Pologne, Lettonie, Lituanie, Italie, Croatie, Espagne, Grèce, République tchèque et Bulgarie), JOUE L 314 du 29 septembre 2020.

40 Règlement (UE) 2020/2094 du Conseil du 14 décembre 2020 établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19, JOUE L 433I du 22 décembre 2020, p. 23.

comporte toute une série d'instruments que la Commission a classés en trois piliers⁴¹. La Facilité européenne pour la reprise et la résilience constitue cependant le cœur du plan de relance qui mobilise à elle seule 672,5 milliards d'euros. Elle permet en effet l'octroi aux États membres de 312,5 milliards de contributions financières et de 360 milliards de prêts⁴². Elle a été établie par un règlement adopté par le législateur de l'Union sur le fondement de l'article 175 TFUE dans le cadre de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale, à l'instar des autres instruments qui composent le plan de relance *lato sensu*. Ainsi, la solidarité promue dans le cadre de *NextGenerationEU* est à mi-chemin entre un modèle classique et bien connu de solidarité entre les territoires telle qu'elle résulte de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale et d'un modèle émergent de solidarité budgétaire dans l'Union telle qu'elle découle de l'article 122 TFUE.

Dans *Next-Generation EU*, s'avèrent particulièrement remarquables les 312,5 milliards de contribution financière que le règlement (UE) 2021/241 définit comme « le soutien financier non remboursable au titre de la facilité qui est disponible pour être alloué ou qui a été alloué à un État membre ». Alors que l'autre partie de la Facilité accordée sous forme de prêts renvoie à une logique classique en droit de l'Union sur laquelle on reviendra par la suite, en tant que « soutien non remboursable »⁴³, la contribution financière s'avère une novation majeure du droit financier de l'Union européenne. Le terme n'est certes pas employé, mais puisque le soutien financier n'est pas remboursable, la contribution financière constitue une subvention accordée par l'Union européenne à l'État membre qui en fait la demande.

Elle s'inscrit ce faisant dans une logique de transferts budgétaires qui permet une avancée du fédéralisme économique européen. Certes, il ne s'agit pas à proprement parler d'une mutualisation de la dette publique, mais on se rapproche d'une forme nouvelle de solidarité budgétaire. À l'instar des prêts de la Facilité, les contributions financières ne sont pas directement financées par le budget de l'Union, mais au moyen d'emprunts que la Commission européenne contracte sur les marchés de capitaux avec la garantie du budget de l'Union. Ce dispositif budgétaire s'explique par la contrainte que constitue le cadre financier de l'Union européenne que la crise de la COVID-19 n'a pas libéré du dogme de la discipline.

II. Le rééquilibrage incertain de la stabilité financière

La Cour de justice a érigé la stabilité financière au rang d'objectif supérieur de l'Union européenne⁴⁴. Notion polysémique, cette stabilité vise tout autant le système financier privé que public. On retiendra qu'au sens de l'arrêt *Pringle*, elle se limite au cadre budgétaire intégré dans l'UEM. Elle n'en revêt pas moins un caractère protéiforme puisque longtemps étroitement liée à la discipline budgétaire (A), elle s'avère avec le plan de relance un argument au soutien de la solidarité (B).

41 Communication de la Commission européenne, *L'heure de l'Europe: réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération*, COM(2020)456, .

42 Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience, JOUE L 57 du 18 février 2021, p. 17.

43 Article 2, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/241, précité.

44 CJUE, Ass. Plén., 27 novembre 2012, *Pringle*, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, point 135.

A. La discipline longtemps prédominante

L'affirmation de l'arrêt *Pringle* intervient dans le cadre de l'interprétation de l'article 125 TFUE. Cette disposition, qui consacre la clause de *no-bail out*,

« garantit que les États membres restent soumis à la logique du marché lorsqu'ils contractent des dettes, celle-ci devant les inciter à maintenir une discipline budgétaire. Le respect d'une telle discipline contribue à l'échelle de l'Union à la réalisation d'un objectif supérieur, à savoir le maintien de la stabilité financière de l'Union monétaire »⁴⁵.

Il est loisible d'y voir l'expression du paradigme disciplinaire dont l'assistance financière dans la zone euro est empreinte. On rappelle que l'arrêt *Pringle* portait sur la question de la compatibilité avec le droit primaire de l'assistance financière établie dans la zone euro au moyen du mécanisme européen de stabilité institué par un traité conclu entre les États ayant adopté la monnaie unique. Sans retracer la genèse du MES, le caractère temporaire du MESF et du FESF s'expliquait aussi par l'incertitude constitutionnelle provoquée par ces deux dispositifs d'assistance financière. Alors que l'article 143 TFUE prévoyait un concours mutuel pour les États membres n'ayant pas adopté l'euro, rien n'était prévu dans le traité pour la zone euro. Au contraire, l'article 125 TFUE interdit aux États membres et à l'Union de répondre des engagements d'un autre État membre. Tout au plus peut-il être concilié avec l'article 122 TFUE⁴⁶. L'arrêt *Pringle*, et la prise de position de l'avocate générale Kokott, permettent d'éclairer l'interprétation de l'article 125 TFUE puisqu'il s'est justement agi de savoir si les États membres de la zone euro peuvent prévoir un mécanisme d'assistance financière⁴⁷. À cet égard, l'article 122 TFUE n'a été que d'un maigre secours car le choix opéré par le pouvoir constituant dérivé de l'Union a été d'ajouter à l'article 136 TFUE un troisième paragraphe selon lequel

« Les États membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité ».

Cette disposition fixe le cadre constitutionnel dans lequel les États membres dont la monnaie est l'euro peuvent prévoir un mécanisme d'assistance financière. Elle n'attribue donc pas une compétence à l'Union européenne pour octroyer une telle assistance, ce qui s'explique par la circonstance qu'a été mise en œuvre la procédure de révision simplifiée de l'article 48, paragraphe 6, TUE. En revanche, l'article 136, paragraphe 3, TFUE fixe les conditions dans lesquelles l'assistance financière peut être accordée dans le respect du traité. C'est là que la stabilité prend l'ascendant sur la solidarité. La disposition est explicite : les États membres peuvent « instituer un mécanisme de stabilité » activé pour « préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble » ; il n'est donc nullement question

45 *Ibid.*

46 C. CALLIESS, « Perspektiven des euro zwischen Solidarität und Recht », *Zeitschrift für europäische Studien*, 2011, p. 213.

47 CJUE, *Pringle*, C-370/12, précité, prise de position ECLI:EU:C:2012:675.

de solidarité. De surcroît, l'octroi de toute assistance financière doit être « subordonné à une stricte conditionnalité ». Le traité MES confirme que la subordination de l'assistance financière à une stricte conditionnalité constitue un des principes qui régissent le mécanisme européen d'assistance financière. La Cour de justice a souligné que « la stricte conditionnalité adaptée à l'instrument d'assistance choisi, qui peut prendre la forme d'un programme d'ajustement macroéconomique, [...] ne constitue toutefois pas un instrument de coordination des politiques économiques des États membres, mais vise à assurer la compatibilité des activités du MES avec, notamment, l'article 125 TFUE et les mesures de coordination prises par l'Union »⁴⁸.

La conditionnalité se matérialise par le protocole d'accord conclu avec l'État concerné par la Commission européenne laquelle agit, conformément au traité MES, sur mandat du MES⁴⁹. Dans ce protocole sont explicitées l'ensemble des mesures de politique économique à la réalisation desquelles est conditionné l'octroi de l'assistance financière. Que le traité MES évoque un programme d'ajustement macroéconomique est totalement révélateur de la logique disciplinaire de la conditionnalité. Le programme comporte en substance des mesures d'austérité dont la logique financière est de conduire l'État membre confronté à une crise de dette souveraine à retrouver le chemin du marché. En effet, si l'État demande un soutien au MES c'est parce qu'il ne parvient pas à se financer sur les marchés, du fait de la dégradation de ses finances publiques. L'assistance n'a par essence qu'une vocation temporaire ; il faut donc rétablir la soutenabilité financière de l'État. La logique est ainsi analogue à celle du concours mutuel de l'article 143 TFUE qui se concrétise par le mécanisme de soutien à moyen terme aux balances de paiement, consacré par le règlement (CE) n° 332/2002⁵⁰ dont ont bénéficié pendant la crise financière la Hongrie, la Lettonie et la Roumanie. Toutefois, paradoxalement, le concours mutuel prévu pour les États membres n'ayant pas adopté l'euro implique que la conditionnalité soit déterminée par un protocole d'accord qui constitue un acte de droit dérivé de l'Union, parce qu'adopté en application du règlement (CE) n° 332/2002⁵¹. En revanche, la conditionnalité prévue pour les États de la zone euro ne résulte pas d'un acte juridique imputable à l'Union puisque la Commission agit sur mandat du MES lequel constitue une organisation internationale⁵². Toutefois, la Commission est tenue, même si elle n'agit pas en exécution du droit de l'Union, de respecter les droits fondamentaux⁵³. Dans l'affaire *Ledra*, la Cour de justice a ainsi estimé qu'un protocole d'accord contenant la conditionnalité exigée par le MES comportait une limitation du droit de propriété qui était néanmoins justifiée par les exigences de stabilité⁵⁴. Cette mise en balance est parfois critiquée au motif que cela trahirait l'ascendant pris par le dogme marchand sur l'utopie solidaire ; on oublie souvent que les requérants à l'origine de ces actions sont des personnes ayant

48 CJUE, *Pringle*, C-370/12, précité, point 111.

49 Sur les protocoles d'accord, voir *Building bridges: central banking law in an interconnected world*, ECB Legal Conference 2019 : R. UGENA, « Confidentiality clauses in MoUs: the implications of the absence of a definition for confidential information », p. 249-252 ; A. DE GREGORIO MERINO, « Memoranda of understanding: a critical taxonomy », p. 253-262 ; D. ADAMSKI, « Judicial review of economic and financial governance MoUs – between legal impeccability and economic flaws », p. 263-276.

50 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, *JOCE L* 53 du 23 février 2002 p. 1.

51 CJUE, Gde ch., 13 juin 2017, *Florescu*, C-258/14, ECLI:EU:C:2017:448.

52 CJUE, Gde ch., 20 septembre 2016, *Malis*, C-105/15 P à C-109/15 P, ECLI:EU:C:2016:702.

53 CJUE, Gde ch., 20 septembre 2016, *Ledra Advertising Ltd e.a.*, C-8/15 P à C-10/15 P, ECLI:EU:C:2016:701.

54 *Ibid.*

investi dans un but spéculatif, ce qui relativise quelque peu la limitation du droit de propriété dont ils ont fait l'objet. En revanche, dans l'affaire *Florescu*, il s'était agi d'une limitation du droit de propriété portant sur les revenus d'agents publics, ce qui donnait un tour bien plus social à l'affaire, sans que cela ait fait basculer la conciliation en défaveur de la stabilité.

Le *two Pack* a non seulement ramené l'assistance financière dans le giron de l'ordre juridique de l'Union européenne, mais a renforcé l'exigence de stabilité financière. Le règlement (UE) n° 472/2013 prévoit en effet une surveillance renforcée qui alourdit considérablement les exigences de discipline budgétaire pour les États membres de la zone euro bénéficiant d'une assistance financière⁵⁵. Ceux-ci doivent tout d'abord satisfaire les obligations fixées dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance, en soumettant un programme de stabilité comprenant l'objectif budgétaire à moyen terme et un programme national de réformes (PNR) ainsi qu'un projet de plan budgétaire national à moyen terme qui font l'objet d'avis, pour les deux premiers, du Conseil et, pour le troisième, de la Commission. En application du règlement (UE) n° 472/2013, ils doivent aussi présenter un programme d'ajustement macroéconomique qui « remédie aux risques spécifiques que cet État membre fait peser sur la stabilité financière de la zone euro et vise à rétablir rapidement une situation économique et financière saine et durable ainsi qu'à restaurer la capacité de l'État membre à se financer intégralement sur les marchés financiers »⁵⁶. Ce programme reprend la conditionnalité dont est assortie l'assistance financière, conformément à l'article 136, paragraphe 3, TFUE. Il doit être approuvé par le Conseil ce qui confère à l'Union une forme de pouvoir d'approbation en matière de politique budgétaire et économique. La surveillance renforcée se poursuit même lorsque l'assistance financière a pris fin puisque l'article 14 du règlement (UE) n° 472/2013 prévoit une surveillance post-programme aussi longtemps que l'État assisté n'a pas remboursé au moins 75 % de l'assistance financière qu'il a reçue. Avec le *two Pack*, on perçoit toute l'absurdité juridique de maintenir le MES en dehors du cadre juridique de l'Union. Il est regrettable que la proposition de la Commission d'intégrer le MES dans l'ordre juridique de l'Union en le transformant en Fonds monétaire européen n'ait pas abouti⁵⁷. Organe de l'Union, ce Fonds adopterait des actes susceptibles d'un recours juridictionnel devant la Cour de justice de l'Union européenne et serait responsable devant l'Union et les États membres.

B. La solidarité désormais émergente

Le plan de relance *Next Generation EU* marque-t-il une rupture ou s'inscrit-il dans une continuité ? La question se pose en effet de savoir si la solidarité imprégnant ce plan prend l'ascendant sur la discipline budgétaire.

55 Règlement (UE) n°472/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 21 mai 2013, *relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière*, JOUE L 140 du 27 mai 2013, p. 1.

56 *Ibid.* Article 7, paragraphe 1.

57 Proposition de règlement du Conseil concernant la création du Fonds monétaire européen, COM/2017/827.

D'un côté, des indices peuvent être relevés marquant une avancée de la solidarité. Le premier tient au recul de la logique de conditionnalité dans les mécanismes d'assistance financière. Pour le programme SURE et l'aide d'urgence, cela s'explique par le choix de la base juridique. À la différence de l'article 136, paragraphe 3, TFUE, l'article 122 TFUE ne prévoit pas l'exigence d'une conditionnalité. Au contraire, c'est « dans un esprit de solidarité entre les États membres, des mesures appropriées à la situation économique » que peut être accordée une assistance financière à l'État membre qui connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés ; des conditions peuvent néanmoins être posées à l'assistance financière. Celle-ci prévue au titre du *Pandemic Crisis Support* que le MES a mis en place en 2020 n'implique pas une conditionnalité ou, du moins, réduit les conditions à la seule exigence que les sommes allouées aux États soient affectées uniquement aux dépenses de santé générées par la crise de la COVID-19 (*financing of direct and indirect healthcare, cure and prevention related costs*)⁵⁸. Sur le plan juridique, il n'est pas certain que le MES puisse s'affranchir de l'exigence de conditionnalité. Le risque existe d'une contestation d'un tel dispositif au regard de l'article 136, paragraphe 3, TFUE qui, rappelons, impose le respect d'une stricte conditionnalité. On peut aussi considérer que la conditionnalité prévue par le MES dans le cas de la COVID-19 existe, mais présente la particularité d'être strictement sanitaire. Dans l'interprétation faite par la Cour de justice dans l'arrêt *Pringle*, l'article 136, paragraphe 3, TFUE doit être interprété en ce sens qu'il garantit l'objectif supérieur de stabilité financière. On peut cependant faire valoir que l'impact sur les finances publiques nationales de la COVID-19 peut justifier une assistance financière car le risque est important d'une déstabilisation budgétaire en raison de ce choc qui présente la caractéristique de ne pas être asymétrique puisqu'il a frappé l'ensemble des États membres. En tout état de cause, les États membres ont été si réticents à demander l'assistance financière du MES que celle-ci n'a pas été mobilisée à ce stade. Outre la méfiance, dont l'exemple italien est caractéristique, suscitée par le MES et la crainte d'une conditionnalité, le dédain des États peut s'expliquer aussi par le contexte de taux très faibles dans lequel la zone euro s'est trouvée pendant la pandémie. Il n'était nullement besoin de recourir au MES puisque les États, à l'instar de la France, n'ont éprouvé aucune difficulté d'accès aux marchés financiers.

De l'autre côté, et c'est là que l'évolution est la plus remarquable, la Facilité européenne pour la reprise et la résilience appelle un financement par l'Union qui demeure tenue par la discipline budgétaire telle qu'elle est imposée par le droit financier européen. Alors que l'article 310 TFUE impose le vote d'un budget de l'Union en équilibre, la décision ressources propres et le règlement fixant le cadre financier pluriannuel encadrent rigoureusement la dépense publique européenne et les recettes de l'Union⁵⁹. Certes, pour partie, le financement de la Facilité renvoie au mécanisme bien éprouvé des opérations d'emprunts et de prêts qui consiste donc pour l'Union à emprunter des sommes ensuite prêtées aux États qui les remboursent. En conséquence, l'emprunt se fait hors budget sans qu'il soit nécessaire de mobiliser des ressources de l'Union. C'est de cette manière que sont

58 Eurogroup Statement on the Pandemic Crisis Support, précité, point 4.

59 Décision (UE, EURATOM) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom, *JOUE* L 424 du 15 décembre 2020, p. 1 ; règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027, *JOUE* L 433I du 22 décembre 2020, p. 11.

financés les 360 milliards de prêts prévus par l'article 14 du règlement (UE) 2021/241⁶⁰. L'innovation tient au financement des 312,5 milliards de contributions financières qui sont les sommes octroyées par l'Union aux États sans que ceux-ci aient à les rembourser. L'Union européenne s'engage sur une dette qu'elle devra rembourser en ayant recours à de nouvelles ressources propres puisqu'il lui est interdit de présenter un déficit. C'est pourquoi la Commission a envisagé une réforme fondamentale du système des ressources propres en vue de proposer de nouvelles sources de financement⁶¹. Certes, la révision de la décision ressources propres n'a abouti qu'à un seul nouvel instrument constitué par « l'application d'un taux d'appel uniforme au poids des déchets d'emballages en plastique non recyclés produits dans chaque État membre »⁶². D'autres pistes sont envisagées à l'instar d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, d'un impôt sur les activités des grandes entreprises ou encore d'un impôt sur le numérique. Autrement dit, il est envisagé de créer un impôt européen pour financer le remboursement d'emprunts levés par l'Union pour octroyer des subventions aux États membres ; on voit poindre une sorte de mutualisation de l'endettement public motivée par une forme de solidarité verticale et horizontale entre l'Union et les États membres.

Un doute demeure néanmoins quant à l'exigence de stabilité financière qui, à notre sens, loin d'avoir disparu, a tout au plus été estompée. Il convient de préciser que pour bénéficier de la Facilité pour la reprise et la résilience, les États membres sont tenus d'établir des plans pour la reprise et la résilience selon les exigences prévues par le règlement (UE) 2021/241. Ces plans énoncent le programme de réforme et d'investissement de l'État membre qui comporte un « train de mesures complet et cohérent »⁶³. Ils font l'objet d'une évaluation par la Commission qui en apprécie « la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la cohérence »⁶⁴. L'évaluation doit ensuite être approuvée par le Conseil par la voie d'une décision d'exécution, sur proposition de la Commission⁶⁵. La décision du Conseil énonce les réformes et les projets d'investissement à mettre en œuvre par l'État membre. La question se pose de savoir quelle serait la sanction si l'État membre vient à ne pas respecter la décision du Conseil. Celui-ci pourrait-il décider de suspendre les versements voire de demander le remboursement ? À notre sens, on risque de se placer sur un autre terrain pour exiger de l'État des mesures de politique économique. En effet, le règlement (UE) 2021/241 établit un lien très clair entre la Facilité et le Semestre européen. Il est en effet prévu qu'« afin de guider la préparation et la mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience par les États membres, le Conseil devrait être en mesure de débattre, dans le cadre du Semestre européen, de l'état de la reprise et des capacités de résilience et d'ajustement dans l'Union »⁶⁶. Il est ajouté qu'« aux fins d'un suivi efficace de la mise en œuvre, les États membres devraient rendre compte deux fois par an, dans le cadre du Semestre européen, des progrès accomplis dans la réalisation du plan pour la reprise et la résilience »⁶⁷. Selon l'article 17, paragraphe 3, du règlement (UE) 2021/241, les plans pour la reprise et la résilience « sont

60 Règlement (UE) 2021/241, précité.

61 Communication COM(2020)442, précitée, p. 17.

62 Article 2, paragraphe 1, c), de la décision (UE, EURATOM) 2020/2053, précitée.

63 Article 17, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/241, précité.

64 Article 17, paragraphe 3, du règlement (UE) 2021/241, précité.

65 Article 20, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/241, précité.

66 Considérant 36 du règlement (UE) 2021/241, précité.

67 Considérant 58 du règlement (UE) 2021/241, précité.

cohérents avec les défis et priorités par pays recensés dans le cadre du Semestre européen, [...] avec les informations fournies par les États membres dans les programmes nationaux de réforme au titre du Semestre européen ». L'article 19, paragraphe 2, du même règlement ajoute que « lorsqu'elle évalue le plan pour la reprise et la résilience et détermine le montant à allouer à l'État membre concerné, la Commission tient compte des informations analytiques sur l'État membre concerné disponibles dans le cadre du Semestre européen ». Enfin, c'est aussi dans le cadre du Semestre européen, que l'État membre concerné fait rapport deux fois par an, sur les progrès accomplis dans la réalisation de son plan pour la reprise et la résilience d'autant que ces rapports sont « adéquatement pris en considération dans les programmes nationaux de réforme, qui sont utilisés comme un instrument pour rendre compte des progrès accomplis sur la voie de l'achèvement des plans pour la reprise et la résilience »⁶⁸.

L'emploi itératif de l'expression « dans le cadre du Semestre européen » est révélateur de l'inscription de l'assistance financière de la Facilité européenne pour la reprise et la résilience dans le cadre budgétaire intégré formé par le Pacte de stabilité et de croissance, enrichi par les *Six Pack* et *Two Pack*. On rappelle que ce cadre budgétaire intégré a vocation à garantir le respect par les États membres des règles de discipline budgétaire consacrées par le droit primaire, le droit dérivé et le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance. D'un côté, l'Union a desserré l'étau sur les finances publiques intégrées en activant la clause de suspension du pacte de stabilité et de croissance qui n'a qu'une vocation temporaire. De l'autre côté, le Conseil et la Commission n'entendent pas relâcher totalement la pression sur les États membres puisque l'évaluation des plans de reprise et de résilience est ancrée dans le Semestre européen. Cela implique que ces plans sont examinés par la Commission en corrélation avec les programmes de stabilité et nationaux de réforme ainsi qu'avec le projet de plans budgétaires établis dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Il s'agit dès lors de savoir dans quelle mesure les plans de relance ne constituent pas un nouveau cheval de Troie permettant à la Commission et à l'Eurogroupe de se saisir de la politique économique et budgétaire des États membres.

* * *

Si on ne peut échapper à la lapalissade de l'intégration européenne nourrie par les crises, celle de la COVID-19 a très certainement permis une évolution du droit financier européen plus fulgurante que déterminante. Certes, la solidarité financière a progressé ainsi que le montre le recours à l'article 122 TFUE. Toutefois, elle n'est pas détachée de la stabilité financière qui demeure un objectif supérieur du droit de l'Union. La Facilité européenne pour la reprise et la résilience rappelle le lien étroit avec le cadre du Semestre européen, donnant ainsi à la solidarité émergente un caractère politiquement intéressé. La finalité n'est-elle pas d'europeaniser toujours plus la conduite des politiques économiques et budgétaires nationales ?

⁶⁸ Article 27 du règlement (UE) 2021/241, précité.