

# DÉBATS & OPINIONS

## Europe

### Règle d'or et règle nationale

La noria de mécanismes — Pacte Europa plus, Semestre européen, Six-pack — appelés à serrer le corset budgétaire dans le sens d'une plus grande rigueur ont-ils porté leurs fruits?

Aux yeux de certains chefs de gouvernement, il en fallait encore davantage pour rassurer les marchés. Pendant longtemps, on s'est demandé si les réformes envisagées allaient se faire à 17 (Eurogroupe), à 23 (Europa Plus) ou à 27 (UE). Compte tenu de l'opposition du représentant de sa Gracieuse Majesté, le Conseil européen du vendredi 9 décembre 2011 a finalement tranché en faveur de la conclusion d'un accord intergouvernemental dans un premier temps à 26, ensuite à 25. S'enclenchant rapidement sous la houlette du président Van Rompuy, la négociation déboucha sur la rédaction du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique (TSCG), lequel fut signé ce vendredi 2 mars en marge du Conseil européen. Contrairement aux desiderata des autorités allemandes, ce nouvel accord intergouvernemental ne conduit pas à une révision des traités fondamentaux, auxquels les 27 États sont parties. Conclu entre les 17 États membres de la zone euro et 8 autres États membres n'ayant pas l'euro comme mon-

des administrations publiques sont à l'équilibre ou en excédent», étant entendu que ce principe est réputé respecté si le déficit ne dépasse pas 0,5% du PIB au prix du marché, engagement qu'on retrouve dans le Pacte Europa plus du 11 mars 2011. Qui plus est, la règle nationale devra prévoir un mécanisme de correction automatique qui sera déclenché si un écart est constaté. On n'en reste pas là. En ratifiant ce traité, la Belgique s'engage à graver ladite règle dans le marbre constitutionnel. Dans la mesure où seules les constitutions allemande et espagnole consacrent une telle règle, la Belgique, à l'instar de la majorité des autres États, va devoir franchir le Rubicon. Cette obligation doit être prise au sérieux au moins pour trois raisons.

En premier lieu, à défaut de pouvoir faire contrôler la transcription de cette règle par la Commission européenne, les autres parties au traité pourraient s'en charger en introduisant des recours devant la Cour de justice de l'UE à l'encontre de leurs pairs qui ne rempliraient pas une telle obligation. À terme, la Cour pourra, au moyen du mécanisme dit du «double manquement», condamner l'Etat défaillant au paiement d'amendes ou d'astreintes. On pourrait fort bien imaginer un contentieux porté à Luxembourg par l'Allemagne contre notre État si ce dernier ne venait pas à transposer rapidement ladite règle d'or. Or cette transcription sera sans aucun doute parsemée d'embûches, tenant notamment au fait que la déclaration de la révision de la Constitution ne prévoit pas une telle mesure.

En second lieu, lorsque la règle sera consacrée dans les différentes constitutions, des justiciables, voire des partis d'opposition, pourraient, en cas d'inobservation des critères de réduction du déficit et de la dette publique, contester la constitutionnalité des lois budgétaires annuelles devant leurs juridictions suprêmes. Le contrôle se déplacera ainsi du niveau communautaire à l'échelon national. Mais de telles lois sont-elles justiciables? Qui aura intérêt à agir? Sera-t-il facile de corriger une loi budgétaire annulée par les juridictions nationales? Ne prendront-elles le temps suffisant pour trancher de tels recours dans le dessein de ne pas compromettre la bonne exécution du budget contesté?

En troisième lieu, on peut se demander si le TSCG aura pour effet de neutraliser l'autodétermination budgétaire des États y souscrivant ou s'il leur laissera encore suffisamment de marge de manœuvre. On peut enfin s'interroger sur la pertinence et la légitimité d'un accord intergouvernemental de soumettre les États à une discipline budgétaire. Mais, dans une Europe où il faut éteindre les incendies les uns après les autres, sans pouvoir compter sur un nombre suffisant de pompiers, le rôle du pouvoir législatif national n'est-il pas appelé à être revu?

Nicolas de Sadeleer, professeur aux FUSL, Chaire Jean Monnet, professeur invité à l'UCL

La chancelière semblait être l'incarnation même de la nouvelle puissance de l'enfant terrible de l'ancienne Europe, un pays admiré par les uns et détesté par les autres... La crise présidentielle, liée à la chute de Christian Wulff, annonce-t-elle la fin de cet état de grâce?



**Joschka Fischer**

Ex-ministre des Affaires étrangères et vice-chancelier de l'Allemagne entre 1998 et 2005. Il a également été un important responsable des Verts pendant près de 20 ans.

# Crise en vue pour Angela Merkel



Madame la chancelière semble en difficulté. Après l'élection de Joachim Gauck à la présidence, si Angela Merkel veut garder son poste, sa seule option, après le scrutin général de 2013, sera de former une grande coalition avec le SPD et de revenir au sommet d'un tel arrangement.

Considérant l'enlèvement de l'Europe par la crise financière et l'impuissance ou le remplacement des gouvernements nationaux à l'échelle du continent, l'Allemagne apparaît comme un havre de prospérité et de stabilité. La chancelière Angela Merkel semblait être l'incarnation même de la nouvelle puissance de l'enfant terrible de l'ancienne Europe, un pays admiré par les uns et détesté par les autres.

Mais tout cela était vrai le mois dernier. Depuis lors, le président du pays, Christian Wulff, élu avec l'appui de Merkel a dû démissionner, en raison d'erreurs qu'il aurait commises au titre de chef de gouvernement de la région de Basse-Saxe. Comme il se doit, sa chute s'est produite en plein Mardi gras allemand, fêté par les catholiques de l'Ouest et du Sud. Pendant ce temps, les protestants est-allemands consolidaient, à Berlin, leur mainmise sur le pouvoir. L'État allemand aura à sa tête un pasteur protestant, en plus d'être dirigé par la fille d'un autre pasteur protestant.

Le simple citoyen n'y voit aucun problème, car la religion ne joue presque aucun rôle dans la vie publique allemande (pour autant que la religion en question ne soit pas l'Islam). Mais il s'agit d'un enjeu majeur pour le principal parti au pouvoir en Allemagne, l'Union chrétienne-démocrate (CDU) et encore plus pour son parti frère bavarois, l'Union sociale chrétienne (CSU).

Les deux partis sont issus du Parti catholique centriste allemand (Zentrum) qui affrontait jadis la suprématie protestante en Prusse à l'époque du Reich de Bis-

marck. Grâce au soutien des majorités catholiques des régions ouest et sud de l'Allemagne, la CDU et la CSU étaient les partis traditionnellement au pouvoir dans la République fédérale allemande depuis l'ère Konrad Adenauer. Des grognements sourds risquent de se faire entendre dans les deux partis devant la montée du pouvoir protestant.

#### UN PRÉSIDENT DE PREMIER PLAN

Pour Angela Merkel, le vrai danger de la crise présidentielle actuelle et de son dénouement est ailleurs, notamment dans les calculs politiques qui ont fait de Joachim Gauck, le nouveau président allemand, un candidat de premier plan.

En principe, les élections présidentielles sont des événements de la plus haute importance en Allemagne, car elles servent d'indice précurseur de l'émergence de nouvelles majorités politiques. De plus, le chancelier n'est pas élu directement et ne peut être limogé qu'en cas de motion de censure constructive, où le nouveau chancelier est élu par la majorité parlementaire.

Une coalition majoritaire contre un chancelier au pouvoir est une affaire très grave, car elle confirme l'affaiblissement de son pouvoir. C'est surtout le cas lorsqu'une telle majorité se rallie contre la chancellerie autour d'une question aussi importante que la nomination du personnel politique, comme l'est sûrement la sélection du président. C'est bien ce qui s'est passé pour l'élection de Joachim Gauck.

Avant le week-end dernier, Angela Merkel était apparemment sur un terrain politique solide comme le roc. Forte d'une excellente réputation internationale,

d'une popularité atteignant des sommets au pays, elle n'avait aucun rival à écarter au sein de son propre parti. Il est vrai qu'à 2% de soutien populaire, les libéraux démocrates (FDP), partenaires de coalition, sont en chute libre; mais la CDU et CSU devançaient nettement les sociaux-démocrates (SPD), le principal parti d'opposition. En plus, la gauche est fragmentée en quatre partis, dont deux ne peuvent faire partie d'un gouvernement.

Aussi, même avec une défaite de la coalition d'Angela Merkel au prochain scrutin fédéral, ou avant, personne n'osait parier sur la possibilité qu'elle puisse être remplacée par un rival crédible et sûrement pas dans le cadre d'une «grande coalition» avec le SPD. Merkel ne semblait avoir aucune opposition majoritaire.

L'erreur flagrante était de fermer les yeux sur l'angoisse grandissante autour des chances de survie du FDP, le partenaire de sa coalition qui battait de l'aile. Peu de temps après la décision de faire monter Joachim Gauck à la présidence, le socle de granit sur lequel Angela Merkel reposait s'est transformé en sable mouvant politique. Que s'est-il passé?

Angela Merkel a été tout simplement abandonnée par le FDP qui a changé d'allégeance sur une question critique, s'alignant sur les partis d'opposition qui appuyaient Joachim Gauck. Subitement, devant la possibilité d'une nouvelle opposition majoritaire, Angela Merkel a eu à choisir entre accepter la nomination ou démanteler la coalition. Elle a serré des dents et a cédé. Mais la fissure, au sein de sa coalition, ne peut plus être colmatée.

La candidature de Joachim Gauck a été dictée par une alliance

majoritaire du SPD des Verts et du FDP, qui s'est formée autour d'intérêts politiques convergents, rendant la situation encore plus périlleuse pour Angela Merkel, car, normalement, en Allemagne, de tels épisodes laissent présager le commencement de la fin pour la chancellerie en place.

#### LA CONFIANCE ÉVAPORÉE

La confiance entre les partis au pouvoir s'est dissipée. Les élections d'État au printemps nous diront si les manœuvres du FDP permettront au parti de remonter au-dessus du seuil de soutien électoral de 5% requis pour pouvoir rester au Parlement, ou si la crainte d'une disparition certaine les aura menés au suicide politique. Si le FDP survit et qu'une coalition de centre droit ne parvient pas à obtenir une majorité, ce qui risque d'arriver, le parti voudra s'allier au SPD et aux Verts, ce qui coûtera à Angela Merkel son poste de chancelière en 2013.

Ceci signifie que le CDU/CSU n'aura plus d'intérêt dans le sort du FDP. Si Angela Merkel veut rester chancelière, sa seule option après le scrutin général de 2013 sera de former une grande coalition avec le SPD et de revenir au sommet d'un tel arrangement. Elle devra donc aller chercher tous les votes dans le camp du centre droit qu'elle peut obtenir.

À partir de maintenant, la situation deviendra très critique pour Angela Merkel. Le fait qu'elle a peut-être empêché la crise européenne de franchir les frontières de l'Allemagne ne garantit pas que le pays puisse esquiver une crise de son propre cru. ■

Copyright: Project Syndicate/Institute for Human Sciences, 2012. Traduit de l'anglais par Pierre Castegnier.

“

#### QUELLE «APPROPRIATION NATIONALE» POUR LA RÈGLE D'OR?

naie, il s'agit d'un cadre juridique autonome venant se superposer au droit de l'UE, tout en empruntant différentes techniques propres au droit communautaire. Ce tour de passe-passe s'explique en raison du veto britannique et ensuite des autorités tchèques. Pour pouvoir entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013, le TSCG devra être ratifié, conformément à leur droit constitutionnel, par au moins douze États. À défaut d'être parvenu à modifier les traités fondateurs de l'UE, les parties contractantes au TSCG ont veillé à ce que ce dernier s'arc-boute sur le droit de l'UE. Aussi la majorité des critères relatifs au déficit public et à la dette ont-ils déjà été arrêtés par le Parlement européen et le Conseil au mois d'octobre dernier (Six-Pack). La méthode communautaire ne devant pas céder le pas devant une quelconque méthode intergouvernementale, il n'est donc pas question d'empêcher sur les compétences revenant à l'Union. Aussi le TSCG serait-il moins novateur que certains chefs d'Etat l'ont affirmé. Quelle est donc sa valeur ajoutée?

#### GRAVER LA RÈGLE DANS LE MARBRE

À nos yeux, l'avancée la plus spectaculaire et sans doute la plus controversée tient à l'obligation de consacrer la règle d'or, selon laquelle «les budgets

“

#### UNE COALITION MAJORITAIRE CONTRE UN CHANCELIER AU POUVOIR EST UNE AFFAIRE TRÈS GRAVE.