

Weber

Lundi, 24 Mars 2014

Anthony

Candidat au doctorat

Science politique

PAPIER DE COMMUNICATION

10e Congrès bisannuel de l'AECE-C

Sujet :

Le système décisionnel européen engagerait-il un processus de déparlementarisation ?

Table des matières

Résumé.....	3
Introduction.....	4
I : Une culture de la discipline budgétaire d'avant la crise.....	8
1. La norme de la discipline budgétaire : vers un encadrement du travail législatif.....	10
2. L'implication de l'UE par les traités : le Pacte de stabilité et de croissance.....	13
II : La crise financière : l'implication « urgente » de l'UE dans le domaine budgétaire.....	13
1. Dérive du monde des finances et des dépenses publiques : un prétexte ?	13
2. Centralisation du pouvoir exécutif et autonomisation de la prise de décision dans le domaine budgétaire : les mécanismes de surveillance et de contrôle.....	14
3. Le gouvernement crée sa propre troïka pour ses budgets régionaux : l'avènement d'une autorité	
budgétaire indépendante	19
Conclusion.....	22
Références.....	23
Notes.....	26

Le système décisionnel européen engagerait-il un processus de déparlementarisation ?

Anthony Weber ¹

RESUME En ce temps de crise financière et économique on constate au sein de l'Union Européenne que les gouvernements des pays économiquement et financièrement plus favorisés partagent avec la Commission européenne le souci de maintenir la confiance des marchés et ainsi garantir la surveillance et le contrôle des dettes et déficits publics des Etats en difficulté et cela jusqu'à les plier, s'il le faut, à leur mise sous tutelle. L'argument central de cet article est que cette volonté de surveillance et de contrôle pose un problème non négligeable au principe de démocratie représentative, puisqu'elle se traduit par une marginalisation profonde du rôle des parlements ce au sein même de leur pouvoir le plus originel : le pouvoir budgétaire. Pour vérifier cet argument cet article montre que ce processus de « déparlementarisation » se justifie dans une première mesure par le caractère de plus en plus unilatéral de la prise de décision entre les pouvoirs exécutifs nationaux et supranationaux dans la politique budgétaire, et ce depuis le pacte de stabilité et de croissance. Afin d'illustrer l'aboutissement possible d'un tel processus, cet article propose une étude de cas à travers l'exemple du gouvernement espagnol qui en avril 2013 instaura sa propre « troïka » sous la vive recommandation de la Commission européenne.

MOTS CLES déparlementarisation ; gouvernance multi-niveaux ; politique budgétaire ; crise financière ; pacte de stabilité et de croissance ; norme de discipline budgétaire

Introduction

Jusqu'à présent nous pouvons relever deux principales raisons pouvant justifier un phénomène de marginalisation des parlements nationaux au sein de l'UE : l'histoire constitutionnelle des Etats-membres et le processus de rationalisation du parlementarisme². Nous pouvons en effet observer dans une première mesure à travers les rebondissements constitutionnels des différents pays appartenant à l'UE que les compétences du pouvoir exécutif se retrouvent à certaines époques supérieures, inférieures ou égales à celles du pouvoir législatif, mais que celles-ci stagnent depuis le dernier siècle, mettant aujourd'hui en position de force et de manière générale le pouvoir exécutif dans la prise de décision. D'autre part, la rationalisation du parlementarisme, c'est-à-dire l'ensemble de moyens mis en œuvre pour assurer la stabilité et l'efficacité gouvernementale, nous amène dans la plupart des pays de l'UE à l'instauration d'une majorité parlementaire homogène qui complique la mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement et qui engage dans ce sens de véritables contraintes pour les parlements dans leur rôle d'élaboration des politiques publiques. Mais au cours de la crise financière s'ajoute vraisemblablement un nouveau facteur de marginalisation des parlements nationaux au sein de l'Union européenne : le système décisionnel européen lui-même. En d'autres termes la gouvernance à « multi-niveaux » propre à l'organisation institutionnelle de l'UE rendrait possible une mise à l'écart des parlements nationaux dans la prise de décision, notamment et surtout en ce qui est attrait à la politique budgétaire. Nous allons alors analyser tout au long de cet article comment le système décisionnel européen a permis aux pouvoirs exécutifs – à la fois nationaux et supranationaux - de centraliser leur prise de décision en terme de politique budgétaire et comment à l'aide de mécanismes de surveillance et de contrôle ils sont parvenus aujourd'hui à imposer aux parlements, et ce de façon très concrète, la norme de la discipline budgétaire que l'on retrouvait déjà dans le pacte de stabilité

et de croissance. Ainsi pour justifier en quoi l'implication de l'UE compromet la capacité des parlements à être des acteurs importants dans la politique budgétaire, nous analyserons comment cette norme de discipline a été amenée et imposée aujourd'hui par l'ensemble des pouvoirs exécutifs, et de quelle manière ces derniers ont pu instrumentaliser cette norme à l'occasion de la crise financière pour légitimer une parfaite mise à l'écart des parlements nationaux dans la prise de décision, ce avec l'exemple très illustratif du gouvernement espagnol qui créa en avril 2013 sa propre troïka.

CADRE CONCEPTUEL

Le phénomène de « déparlementarisation » apparaît dans la production scientifique à la fois de façon très récente et très actuelle. Récente parce que la question des pouvoirs parlementaires préoccupe l'intégration européenne depuis une quarantaine d'années seulement, à travers les traités, et également parce que les auteurs se sont aperçus du phénomène de marginalisation des parlements qui se justifiait par différents constats (réduction de leur autonomie dans la politique nationale, et une forte implication de l'exécutif dans les directives communautaires). Actuelle puisque c'est en ce moment même que le pouvoir budgétaire des parlements est compromis par les décisions unilatérales qu'effectuent les exécutifs nationaux (les gouvernements des Etats membres) et supranational (la commission européenne) à l'aide de différents mécanismes européens de stabilité et de surveillance budgétaire.

L'idée de gouvernance à « multi-niveaux », qui caractérise le système décisionnel européen, sera empruntée aux travaux de Gary Marks³ qui nous fait part d'une approche focalisée non plus sur la gouvernance centrée sur l'Etat (Mann, 1994; Milward, 1992; Moravcsik, 1991) mais sur celle des multi-niveaux où l'autorité de l'Etat se voit dispersée au niveau infranational et supranational. Ce concept nous amènera à considérer le net renforcement « vertical » de la gouvernance européenne, qui, à partir de principes bien plus proches de la méthode de coordination que de la méthode communautaire pose de plus en plus de contraintes au niveau national et régional en raison d'une implication toujours plus grande des pouvoirs exécutifs

nationaux et supranationaux dans le processus décisionnel, avec comme exemple des accords comme le PSC ou les critères de convergence, sans oublier les différents mécanismes européens de stabilité et de surveillance budgétaire. Cette gouvernance à multi-niveaux se traduit alors par divers accords intergouvernementaux qui placent les gouvernements au centre de la prise des décisions budgétaires, ce qui correspond à un facteur justificatif important du processus de déparlementarisation.

Dans une autre mesure, nous nous inspirerons des travaux de Philippe Poirier⁴ pour définir le parlementarisme, qui sera entendu comme « le régime politique où la loi est l'expression de la volonté générale et où le pouvoir législatif a comme rôle d'évaluer et de contrôler les politiques publiques ». Enfin, nous définirons la déparlementarisation par « processus s'expliquant par une rationalisation accrue du parlementarisme et par une érosion du contrôle parlementaire menée par le développement de l'intégration européenne et ce dans l'intégralité des Etats de la communauté », définition empruntée à l'œuvre de John O'brennan et de Tapio Raunio⁵.

CADRE THEORIQUE ET METHIODOLOGIQUE

Pour souligner le rôle des normes en termes de politiques budgétaires nous allons expliquer le processus de déparlementarisation en partie par l'institutionnalisme sociologique, soutenant que depuis les années 1980 la norme de la discipline budgétaire a été déterminante dans la direction qu'ont prisent les politiques budgétaires jusqu'à ce jour, favorisant une gestion plutôt conservatrice des finances – propre aux *guardians* – qu'une gestion de type libérale – propre aux *spenders* – pour reprendre la distinction qu'Aron Wildavsky effectua dans ses travaux⁶. Dans une autre mesure la théorie de l'intergouvernementalisme de Moravcsik sera également empruntée pour expliquer le moteur de la centralisation du pouvoir décisionnel au sein du pouvoir exécutif, ceci traduisant les Etats comme les acteurs centraux et exclusifs de la politique budgétaire.

En terme méthodologique, nous allons tenter de répondre à notre question à l'aide d'une logique déductive, ceci à l'aide d'une analyse de contenu à partir des traités et accords européens intergouvernementaux qui traitent des pouvoirs parlementaires et de la politique budgétaire (Pacte de stabilité et de croissance, Traité de Lisbonne, Traité sur la stabilité la coordination et la gouvernance, mécanismes européens de stabilité et de surveillance...).

L'hypothèse qu'il s'agira de vérifier est que le pouvoir parlementaire dans le processus décisionnel européen s'est affaibli en raison du système politique de l'UE qui aurait en définitive affirmé le pouvoir exécutif et maintenu la tendance du parlementarisme rationalisé. Ce qui vérifierait notre variable dépendante - qui est ici la déparlementarisation en termes de politique budgétaire - sera la variable indépendante de l'institutionnalisme sociologique d'une part (puisque les institutions se basent sur la norme de discipline budgétaire comme la règle à suivre) et celle de l'institutionnalisme du choix rationnel d'autre part (avec l'intergouvernementalisme que l'on retrouve dans la centralisation du pouvoir au niveau de l'exécutif).

Dans le but d'évaluer l'impact des mécanismes du processus décisionnel européen sur le processus budgétaire des parlements nationaux, nous nous pencherons notamment sur des articles produits par les institutions européennes elles-mêmes comme le Parlement européen⁷, articles d'organismes tels que l'Union interparlementaire⁸, d'autres comme les articles scientifiques d'universités⁹, ou venus directement d'études établies par l'OCDE elle-même¹⁰. Notre approche du sujet de la déparlementarisation s'inspirera donc de la littérature antérieure mais s'en distinguera sur plusieurs points. Premièrement nous allons nous servir de la théorie de la déparlementarisation pour en faire une lecture de l'actualité des politiques budgétaires au sein de l'UE, ce qui est nouveau. Dans un deuxième temps l'idée ici ne sera pas seulement de constater un processus de déparlementarisation, il s'agira également de l'expliquer notamment par ses prémisses que l'on retrouve dans une culture de discipline budgétaire datant d'avant la crise et qui se traduit d'un côté par des normes qui rendront possible un tel processus et d'un autre côté par une austérité gravée dans le pacte de stabilité et de croissance.

I : Une culture de la discipline budgétaire d'avant la crise

1) La norme de la discipline budgétaire : vers un encadrement du travail législatif

La crise financière de l'UE qui a débuté en 2007 n'a pas révolutionné la norme des politiques budgétaires, elle les a plutôt affirmées et intensifiées. Aujourd'hui l'intention partagée entre les gouvernements nationaux et la commission européenne est en effet de poursuivre à un degré supérieur une norme défendue il y a maintenant plus d'une trentaine d'années : le respect des « objectifs financiers »¹¹. Cette norme est arrivée à la suite de deux époques de politique budgétaire : la gestion financière dynamique et la norme du budget équilibré. Cette dernière norme datant de l'avant Seconde Guerre mondiale ne faisait aucune distinction entre les périodes de croissance et de stagnation économiques, le seul mot d'ordre étant que les dépenses faites pendant l'exercice ne devaient en aucun cas dépasser les recettes. Mais la rigidité de cette règle a subi de nombreuses infractions puisque peu de gouvernements limitaient les dépenses aux recettes en période de guerre ou de récession, d'ailleurs certains n'y parvenaient même pas en période d'opulence. En ce qui concerne la gestion financière dynamique, elle arrive après la

Seconde Guerre mondiale et elle permet par son caractère souple l'adaptation des totaux aux variations cycliques de la conjoncture et des modifications de la politique gouvernementale. Durant cette période qui se situe entre 1945 et les années 1980 lorsque l'économie était vigoureuse une politique de déficit budgétaire n'était pas inaccoutumée. La préoccupation se situait plus dans le rééquilibrage de l'économie que dans celui du budget, un laxisme budgétaire qui se traduisait notamment par l'alourdissement des prestations sociales. A ce moment il n'était pas difficile de faire valoir une hausse des dépenses pour motif de stimuler l'économie. Cependant, la limite de cette gestion financière dynamique a été celle du déclin des résultats économiques de nombreux pays industriels en raison des chocs pétroliers des années 70 et du début des années 80. La gravité du fardeau fiscal et la croissance économique en berne ont mené à la conclusion que la solution ne se trouvait pas seulement dans la hausse des impôts, il fallait faire preuve d'une plus grande fermeté en ce qui concernait les agrégats budgétaires, ce qui nous amène à l'ère des objectifs financiers. L'époque des objectifs financiers, dans laquelle nous nous trouvons encore, débute dans les années 80 et a pour principe de rétablir la discipline financière, ce qui est devenu la norme de toute politique budgétaire au sein de l'UE. A ce stade le pouvoir des parlements à dépenser ou d'augmenter des dépenses est évidemment biaisé par la surveillance de l'exécutif, si non considérablement restreint ou inexistant. La prérogative restante pour les parlements est le contrôle de l'exécution du budget, mais d'un budget qui aura été voté et adopté sans réelle implication des parlementaires. Cette situation d'impuissance des parlements dans le domaine budgétaire est directement lié à la période de gestion financière dynamique dans laquelle les mandataires dépensaient sans compter pour leurs électeurs, c'est-à-dire persévéraient dans des dépenses publiques même mal dirigées pour les générations futures. A contrario l'époque des objectifs financiers invite plutôt le parlementaire à remplir un rôle de régulateur, afin de limiter la circulation de l'argent et des programmes en faveur d'une meilleure discipline budgétaire. Dans la pratique, l'ère des objectifs financiers se traduit dès ses débuts par une marginalisation générale du rôle des parlements dans la politique budgétaire, puisque la tendance est à la centralisation de la budgétisation, en faveur de l'exécutif dans le

sens où cette centralisation se révèle par un rôle prépondérant du ministère des Finances qui fixe et applique les objectifs financiers et enfin résout les conflits en matière de dépenses, interdisant à la législature de modifier le budget ou d'augmenter le total des dépenses, possédant en outre le pouvoir de bloquer des dépenses et de veiller à ce que celles-ci ne dépassent pas les niveaux autorisés. Alasdair Roberts¹² nous rappelle cependant que cette concentration du pouvoir décisionnel par les ministères des Finances et des Trésoreries que l'on observe au cours de cette ère des objectifs financiers est cohérente au modèle économique dans lequel nous nous trouvons. En d'autres termes cette concentration du pouvoir à l'exécutif a en vue de modifier l'architecture du processus décisionnel afin que celle-ci cadre avec les impératifs du libéralisme économique, ce qui écarte les parlements de la prise de décision. Renforcer le pouvoir des ministères des finances se justifierait donc selon Alasdair Roberts à travers deux raisons. La première serait fonctionnelle au sens où cette concentration répond au souci de protéger l'argent des contribuables et de mettre en garde les retombées économiques de la mauvaise gestion financière dynamique qui accordait aux parlementaires un trop grand pouvoir de dépenser. La seconde raison serait plutôt normative, du fait que cette concentration apparaît comme une procédure nécessaire puisqu'elle s'inscrirait dans la continuité du projet conservateur. Ce que l'on constate à travers cette transformation de politique budgétaire entre le moment de la gestion financière dynamique et les objectifs financiers est que le système budgétaire a été littéralement inversé. D'un système *bottom up* dans la première période où les ministères des Finances effectuaient des demandes de dépenses nous sommes passés à un système *top down* dans lequel les ministères des finances ont cette fois pour rôle de fixer un niveau maximal de dépenses. Cette transformation du système budgétaire recadre et minimise catégoriquement l'influence de l'instance parlementaire dans la politique budgétaire, une transformation du système budgétaire d'ailleurs évoquée par Leachman, Lori Guillermo Rosas, Peter Lange et Allan Bester¹³ : « Hierarchical (top down) procedures limit the role of the legislative bodies in augmenting the size of the budget and/or consolidate the budgetary authority in a strong single ministerial position ». La conséquence d'un tel système budgétaire

est que plus la situation d'un Etat membre sera déficitaire et présentera de l'endettement, plus le gouvernement (et dans moindre mesure la Commission européenne) s'impliquera dans le recadrage de sa politique budgétaire. D'ailleurs c'est ce que prévoit le Pacte de stabilité et de croissance dès 1997, pacte qui peut montrer à quel point cette préoccupation des objectifs financiers est fondamentale, autant par le fait qu'elle y fut cristallisée dans le texte que par le fait qu'on y trouve les prémisses d'une appropriation des politiques budgétaires par les pouvoirs exécutifs supranationaux et nationaux.

2) L'implication de l'UE par les traités : le Pacte de stabilité et de croissance

Le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) - élaboré bien avant la crise financière et économique que l'on connaît aujourd'hui- a en effet été dédié à une meilleure attention du problème déficitaire des finances publiques des Etats membres, et donne à la Commission européenne ainsi qu'à chaque ministre de l'Économie et des finances de l'UE, à l'aide du Conseil ECOFIN, le pouvoir de surveiller la bonne application du pacte et de distribuer des sanctions pour les dérives financières. Le Pacte est fondé sur les articles 99 et 104 du traité instituant la communauté européenne. Ce dernier a été adopté au Conseil européen d'Amsterdam le 17 juin 1997 et acquiert une valeur normative par deux règlements du Conseil de l'UE du 7 juillet 1997 avec la surveillance multilatérale et la procédure de déficit excessif. La surveillance multilatérale contient une valeur préventive, cette surveillance contraint les États-membres de la zone euro à présenter leurs objectifs budgétaires à moyen terme dans un programme de stabilité actualisé chaque année. Il a été programmé un système d'alerte rapide qui souscrit au Conseil ECOFIN d'adresser une recommandation à un État en cas de dérapage budgétaire, ce qui réduit considérablement la marge de manœuvre des parlementaires dans l'élaboration de la politique budgétaire de leur pays. D'autre part, la procédure de déficit excessif est une disposition de valeur dissuasive. Cette procédure est engagée au moment où un Etat membre dépasse le critère de déficit public fixé à 3 % du PIB, sauf circonstances exceptionnelles. Le

Conseil ECOFIN est ainsi en mesure de prendre des sanctions, par exemple par un dépôt auprès de la BCE qui peut devenir une amende (de 0,2 à 0,5 % PIB de l'État en question) si le déficit excessif n'est pas comblé¹⁴. En cas de non-respect des bornes, la Commission Européenne et le Conseil peuvent alors s'emparer des problèmes budgétaires d'un pays, proposer des mesures de correction et même le menacer de sanctions financières¹⁵. Mais dans la pratique, la mise en œuvre des sanctions est assez délicate, ce qui le prouve est que combien même cette procédure de sanction a concerné, fin 2002 début 2003, l'Allemagne, la France, le Portugal, l'Italie, la Belgique et la Grèce le 26 novembre 2003 les ministres des Finances ont décidé de suspendre leurs mesures contre la France et l'Allemagne. Le constat est que si l'endettement et le déficit des Etats membres étaient précédemment liés à la mauvaise gestion parlementaire des fonds publics, il s'agirait plutôt ici d'un manque de fermeté de la part des dirigeants à la mise en œuvre du pacte, mis en œuvre qui demeure extrêmement délicate tant pour les petits pays qui demeurent trop fragiles que pour les grands pays qui peuvent se trouver momentanément en difficulté et prétendre qu'ils auront l'aptitude de gérer eux-mêmes le calendrier des rééquilibrages. C'est pourquoi le Pacte de stabilité et de croissance apparaît comme un texte qui permet aux ministères des Finances à la fois de subtiliser l'influence des parlements dans le domaine budgétaire et de créer leurs propres règles pour lesquelles ils s'offrent eux-mêmes le droit de ne pas les appliquer. A travers les principes du PSC le rôle des parlements dans l'élaboration du budget se décline, ses propositions ou modifications sont à partir de ce Pacte contrôlées et à terme invalidées par un autre niveau de décision, où les règles financières sont fixées par voie de traité et contrôlées par le personnel de la Commission européenne. On constate ainsi une sorte de *trade-off* qui s'effectue entre la représentation démocratique et la discipline budgétaire, en d'autres termes une corrélation négative inéluctable qui s'opère entre ces deux éléments, s'expliquant simplement par le fait que la discipline budgétaire implique un processus décisionnel qui va délimiter les possibilités des députés à satisfaire les demandes de services publics¹⁶. Pour finir, le pacte apparaît comme un ordre de conduite qui malgré son intention « d'assainir » les dépenses publiques limite de manière trop importante la

souveraineté fiscale et financière de chaque Etat membre et amène inéluctablement au déclin du rôle des parlements dans l'élaboration de leur politique budgétaire, sans compter que les contraintes imposées par le PSC ont influencé une coopération encore plus étroite entre les diverses autorités responsables à différents niveaux des finances publiques, subtilisant ainsi toute portée politique du parlement dans le domaine budgétaire ¹⁷. Ce qui ressort de cette coopération entre l'exécutif européen et le national est l'élargissement des pouvoirs de contrôle effectif de la Commission limitant par ce biais le pouvoir du parlement de faire obstacle à ses travaux, mêlée à une certaine « culture du secret » des processus budgétaires du gouvernement.

Intéressant de voir maintenant comment la combinaison entre la crise financière et l'inefficacité du PSC à résoudre les dérives budgétaires a logiquement rendu possible à la fois l'intensification des mécanismes de surveillance et de contrôle et l'appropriation radicale du pouvoir budgétaire par l'organe exécutif des gouvernements.

II : La crise financière : l'implication « urgente » de l'UE dans le domaine budgétaire

1) Dérive du monde des finances et des dépenses publiques : un prétexte ?

La crise financière dans laquelle l'Union européenne se trouve aujourd'hui depuis 2007¹⁸ peut être expliquée par deux raisons qui vont permettre de mieux comprendre plus tard pourquoi l'UE s'implique désormais autant dans la politique budgétaire des parlements. Ces deux raisons sont d'une part la dérive du monde de la finance et d'autre part la dérive des dépenses publiques des Etats observée depuis quelques décennies et non-stoppée malgré les bonnes intentions du PSC.

Nous subissons depuis 2007 une globalisation systémique d'une crise de l'immobilier qui a débuté aux Etats-Unis et qui s'est étendue jusqu'en Europe, atteignant le secteur bancaire, la bourse et inévitablement les finances publiques. La gravité de cette crise est tel que la question de la faillite de l'Etat a été prise au sérieux, et le choix politique, pour remédier à cette situation a été de rassurer les marchés, non surprenant puisque dans la continuité d'une gestion « gardienne » des finances, et cela notamment par le moyen d'une politique d'austérité engagée en 2010. Mais soit dit en passant la gouvernance économique européenne n'a pas préconisé l'austérité (dépenser moins) mais la discipline budgétaire (dépenser mieux), l'austérité est un choix de politique purement nationale qui est survenue après de longs moments d'égarement dans la gestion politique de la crise qui témoigne du manque de prise de responsabilité des dirigeants européens. Selon Jean Arthuis¹⁹, député français et ancien ministre des finances participant à la création de l'euro et à la ratification du traité d'Amsterdam et donc du Pacte de stabilité et de croissance, le problème depuis une dizaine d'années ne se trouve pas autre part que dans la gouvernance de l'euro. Cette dernière a « laissé passer » une baisse des taux d'intérêt, des transgressions du PSC, a laissé s'envenimer la situation Grecque, sans relever non plus la question de la croissance espagnole cela jusqu'en 2009. A partir de 2009 les marchés et agences de notations réagissent et relèvent le problème de la dette souveraine. A partir de ce moment les communiqués et sommets se multiplient mais rien ne se décide, c'est pourquoi le manque de confiance en la communauté européenne se fait sentir par le marché et qu'une troïka se crée, centralisant une nouvelle fois le processus de décision à l'exécutif. Le mot d'ordre est alors d'adoucir le déficit public et de se désendetter (atteindre une diminution de dette

publique d'au-moins 5% par an pour revenir à 60%, comme cela avait été préconisé dans le PSC). Si ce mot d'ordre n'est pas respecté des sanctions sont possibles par des amendes, ce qui est bon pour les marchés mais pas réalisable dans la réalité pour les pays se trouvant profondément en difficulté. La crise financière et économique et la transgression du Pacte de stabilité et de croissance illustrent un élément fondamental pour l'explication de ce transfert de pouvoir décisionnel du niveau national au niveau européen dans la politique budgétaire des Etats membres. On voit à quel point cette combinaison de mauvaise gestion de crise et de transgression du PSC a pu engendrer ce nombre considérable de sommets européens « de dernière chance » et la mise à l'écart de l'instance parlementaire, mise à l'écart qui fut perçue comme évidente étant donné la conjoncture et l'urgence du problème, cela expliquant la centralisation accrue du pouvoir exécutif dans la prise de décision dans le domaine budgétaire.

2) Centralisation du pouvoir exécutif et autonomisation de la prise de décision dans le domaine budgétaire : les mécanismes de surveillance et de contrôle

On constate une corrélation manifeste entre la gravité de la crise financière et l'approfondissement des réformes de centralisation du pouvoir vers l'exécutif national et supranational²⁰, dans le même temps à un moment de crise les risques encourus par l'établissement d'une politique d'austérité sont plus minces, une telle conjoncture financière permet des changements budgétaires considérables²¹. Cette centralisation est dans un premier temps rendue possible par la superficialité d'un article pourtant central sur la subsidiarité. Il s'agit de l'article 3 du traité de Lisbonne aliéna 3, celui-ci stipule que l'UE peut intervenir dans des domaines qui ne lui sont pas destinés dans le cas où le niveau national se révèle insuffisant, ce qui donne une large marge de manœuvre à l'implication de l'UE. Ensuite cette centralisation du pouvoir à l'exécutif s'établit au niveau national par la supériorité de l'autorité des premiers ministres et des Finances sur les autres ministères pour fixer les objectifs budgétaires, pour limiter les occasions d'amendements par la législature et pour limiter les modifications

budgétaires au cours de son exécution²². Ainsi les réponses à la crise sont plus homogènes qu'à la suite des années 70, moins axées sur le dédommagement des chômeurs et intensifie les coupures de taxes²³. Au niveau supranational on reconnaît une européanisation particulière de la surveillance des politiques publiques de l'UE, à travers une banalisation des accords politiques, un contrôle technocratique communautaire affirmé, avec corrélativement une marginalisation des parlements nationaux. Ce processus d'opérationnalisation s'analyse au cours de plusieurs étapes. Premièrement le risque systémique qui trouve son origine dans la crise de 2008 engendre une volonté de réforme structurelle avec « la surveillance budgétaire » afin de favoriser plus de relance et plus de soutien des banques. Ensuite il y a la volonté de désendettement des pays de l'UE qui se traduit par la régularisation ralentie au profit du référentiel de la rigueur budgétaire, qui va nécessiter stabilité et création de mécanismes tels que : le Semestre européen, le Six-pack, le mécanisme européen de stabilité (MES), le fond européen de stabilité financière (FESF), l'Europlus, et le Two-pack. Ce genre de mécanismes va dépasser la teneur du GOPE, déjà centralisé à l'exécutif, qui consistait pour les Etats membres à créer un programme triennal des finances publiques et des grandes orientations de politiques économiques au cours d'un dialogue obligatoire sur les politiques budgétaires, maillon central de surveillance multilatérale constitué par la discussion des grandes orientations de politique économique de chaque Etat-membre, par le Conseil, sur proposition de la Commission et après avis du Comité économique et social européen (par exemple l'avis 2003/C133/14, JO du 6 juin 2003)²⁴. Les mécanismes que nous allons étudier se distinguent de la GOPE par leur implication directe et obligée dans la politique budgétaire des Etats membres. Dans un premier temps le Semestre européen est un exercice direct dans le budget de chaque Etat. Depuis septembre 2010 c'est un instrument de coordination des politiques économiques et budgétaires qui est une procédure de surveillance du plus haut niveau débutant chaque année avec l'examen annuel de la croissance. Ce semestre européen se veut garant de l'assainissement des finances publiques, d'une amélioration des pratiques de prêts à l'économie, de la promotion de la croissance et de la compétitivité, des mesures de lutte contre le chômage et de la crise sociale avec en outre une

modernisation de l'administration publique. Lors du premier Conseil européen en mars, les principales orientations stratégiques sont engagées. Puis, les Etats-membres ont comme mission *d'intégrer ces stratégies dans leur programme national de réforme* (PNR²⁵) et programme de stabilité et de convergence, *révisés et examinés par la suite par la Commission européenne* qui émet des recommandations. Ce dialogue entre la commission européenne et le Conseil européen laissent évidemment les parlements nationaux démunis de pouvoir d'influence sur le budget de leur propre Etat. Le document macro économique de cadrage de la Commission n'est d'ailleurs pas soumis au Parlement européen, sans oublier que le programme de stabilité transmis à la commission européenne et le programme national de réforme pour l'Etat-membre ne sont pas amendables. Le semestre européen implique donc un changement considérable dans l'élaboration de la politique budgétaire des parlements nationaux, car ces derniers s'en voient disqualifiés en vue d'une coopération plus qu'étroite entre le niveau décisionnel national et européen dans cette composition des projets de budget. Mais ce changement n'a pas été jugé suffisant pour l'Allemagne, car elle ne parvient pas avec le semestre européen à obtenir ce qu'elle veut, c'est-à-dire : des sanctions automatiques. C'est pourquoi une autre initiative une nouvelle fois d'origine interétatique va amener au traité budgétaire une sécurité supplémentaire à l'Allemagne et créer une entité indépendante de surveillance au niveau national mais surtout va donner naissance au Six-pack. Le Six pack est un paquet législatif sur la gouvernance économique de l'UE qui a pour objet de renforcer le PSC, se traduisant par une surveillance budgétaire rendue considérablement plus stricte. Ainsi, d'après le vœu allemand, les sanctions prennent un caractère quasi-automatique : si un Etat-membre ne respecte pas les critères de stabilité, alors des sanctions sont prévues, elles ne peuvent être supprimées que lorsqu'une majorité des Etats membres se prononcent contre. Le Six-pack s'élabore par de multiples rectifications de règlements qui témoigne de la forte implication de l'UE, par exemple sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro²⁶, sur le renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques²⁷, sur l'accélération et la clarification de la mise en œuvre de la

procédure concernant les déficits excessifs²⁸, ou encore sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres²⁹. L'existence de ce Pack met donc désormais les États en situation de déficit excessif sous forte contrainte. Si le Conseil décide (à la majorité qualifiée « ordinaire ») qu'ils n'ont pas adopté d'« *action suivie d'effet* » pour se conformer à ses recommandations, ils se voient en principe imposer une amende de 0,2 point de PIB à la majorité qualifiée inversée. L'Europlus, du 25 Mars 2011, se caractérise lui par une surveillance importante poursuivant et affirmant les objectifs du pacte budgétaire. Ce mécanisme se définissant comme la « coordination des politiques économiques pour la compétitivité et la convergence » est en réalité une surveillance accrue des salaires, de la baisse des coûts du travail, de la baisse du temps de la retraite, et des restrictions budgétaires. L'équilibre voulu est celui de la politique structurelle qui vise à baisser les dépenses. Les États membres garderont le choix de l'instrument juridique à utiliser au niveau national mais surveilleront à ce qu'il soit par nature assez contraignant et durable. La formulation exacte de la règle sera également arrêtée par chaque pays, par exemple il pourrait s'agir d'un « frein à l'endettement », d'une règle liée au solde primaire ou d'une règle portant sur les dépenses, mais elle aura comme but d'assurer la discipline budgétaire tant au niveau national qu'aux niveaux inférieurs. Cette règle sera d'ailleurs consultée par la Commission avant son adoption, la formulation précise sera également revue, dans le but qu'elle soit assez compatible avec les dispositions européennes. Enfin le « two pack », une sécurité supplémentaire pour l'Allemagne et une implication encore plus poussée du niveau supranational dans la politique budgétaire nationale. C'est une possibilité pour la commission européenne d'intervenir au semestre européen et au semestre national au moment où le budget est élaboré, afin de donner un avis sur les projets de budget déposés des gouvernements, ce qui offre à la commission européenne un pouvoir notable de contrôle sur les budgets nationaux, ce pack peut d'ailleurs être vu comme la dernière pierre donnée à la nouvelle gouvernance européenne. Ce mécanisme est alors beaucoup plus « *intrusif* » que les précédents, car désormais les gouvernements devront présenter leur projet de budget à Bruxelles avant de le faire examiner *par leurs propres députés*. Si les recommandations de la

Commission européenne ne sont pas respectées elle pourra toujours menacer de sanctions financières les pays en situation de déficit excessif. À l'instar du « Six-Pack », les deux nouveaux règlements européens sont entrain d'être élaborés. Leur but est d'introduire un contrôle encore plus strict des États de la zone euro en difficulté, évidemment surtout pour ceux qui souhaitent bénéficier d'une assistance financière. Ces deux textes (six-pack et two packs) constituent l'implication de ce mécanisme qui est très claire : les États devront inscrire dans *leur processus budgétaire national* un « objectif budgétaire à moyen terme » adapté aux critères du Pacte de stabilité et de croissance, sans compter que ces règles devront être incorporées dans un texte à caractère contraignant et de préférence constitutionnel. De plus, l'Etat se verra contraint de mettre en place *un conseil budgétaire indépendant* chargé de surveiller la mise en œuvre de cet « objectif budgétaire à moyen terme ». Ces deux contraintes donnent du fil à retorde au principe de subsidiarité, le Sénat français a d'ailleurs donné un avis dans ce sens en condamnant ces contraintes, bien qu'elles se retrouvent dans l'article 3 du TSCG³⁰. Ce TSCG stipule bien la nécessité de remettre avec le programme de stabilité un plan budgétaire à moyen terme et de communiquer à la Commission le projet de loi de finances. Ces deux projets de règlement ont été publiés par la Commission européenne le 23 novembre 2011 et acquiescés par l'ECOFIN en février 2011. Ces projets bien qu'amendés par les eurodéputés ont été approuvés en séance plénière en juin 2012. La modification la plus notable désirée par les députés était l'ajout d'un troisième chapitre au règlement s'intitulant « suivi et évaluation des projets de plans budgétaires » qui consistait à créer un fonds européen d'amortissement (FEA)³¹. Malgré ce vœu des eurodéputés, le Conseil européen s'y est opposé ainsi que certains députés libéraux. On s'aperçoit encore ici que, bien que ces mécanismes soient en apparence négociables dans le texte³², dans la réalité il n'est pas aisé pour les parlements de s'affirmer dans des accords qui s'établissent à un niveau décisionnel supranational.

Ainsi d'après ces multiples mécanismes européens de stabilité et de surveillance budgétaire, et dans toutes les procédures, le Parlement européen joue un rôle négligeable, et les parlements nationaux se voient marginalisés et exclus de l'élaboration de leur politique budgétaire, prise à

bras-le-corps par un exécutif soucieux de respecter les directives européennes de politique de rigueur et de discipline budgétaire. Cela nous amène à une marginalisation généralisée du parlementarisme à tel point que nous sommes témoins, par la direction que prend la gouvernance budgétaire européenne, d'un effacement progressif du contrôle budgétaire.

Mais l'implication de l'UE dans la politique budgétaire des Etats membres ne se fige pas dans ces divers mécanismes, car elle peut aller, et nous le verrons avec le cas espagnol, jusqu'à pousser à l'institutionnalisation de la surveillance et du contrôle budgétaire au sein même du processus décisionnel des Etats membres.

3) Le gouvernement crée sa propre troïka pour ses budgets régionaux : l'avènement d'une autorité budgétaire indépendante

En imposant ces contraintes de mécanismes de surveillance et de contrôle aux représentants politiques et en transférant ainsi les décisions à des technocrates gardiens, on isole les politiques fiscales, les pressions politiques, on subtilise le pouvoir originel des parlements et l'on tombe dans une sorte de despotisme éclairé de la technocratie sous prétexte d'une politique budgétaire néolibérale que l'on ne peut contester. Ce qui fait essentiellement penser à cette tournure de la situation est le cas espagnol où le gouvernement a fini par créer sous la vive recommandation de la commission européenne « sa propre troïka » dans le but de se surveiller soi-même. Dans ce cas de figure l'UE crée des conseils financiers autonomes du politique, sous le mode des banques centrales indépendantes, qui établissent les contraintes budgétaires que les politiciens sont sommés de respecter³³. Mais pour comprendre cette situation il nous faut relever le cas particulier de l'Espagne et montrer comment ce pays n'a pu empêcher une telle surveillance. Cet Etat membre est engagé dans une récession qui se prolonge et qui a été aggravé par la crise persistante de la zone euro. L'Espagne est contrainte de mettre

en œuvre de multiples réformes et prendre des mesures supplémentaires afin de rétablir la confiance dans le secteur financier, remanier ses finances publiques et faire reculer un chômage considérable. Parmi les réformes essentielles il faut retenir les mesures d'assainissement des finances publiques et le renforcement des règles budgétaires, ainsi que les réformes à la fois vastes et approfondies du marché du travail et du secteur bancaire. Etant donné l'état du déficit public de l'Espagne, l'assainissement des finances publiques a été vu à la fois comme une nécessité et une urgence, et des moyens lourds et très rigoureux vont devoir être adoptés. Dans ces moyens lourds on aperçoit alors une intervention très concrète de la commission européenne dans cette affaire, l'Espagne ayant reçu l'aide considérable de l'UE de 100 milliards d'euros pour recapitaliser ses banques, sa situation de dépendance à la communauté est engagée. Par l'exigence qui lui est donnée de remédier à ses problèmes de finances publiques l'Espagne a des comptes à rendre pour ce qui est de sa recapitalisation, ainsi, sous grande recommandation de la Commission européenne, elle crée en Avril 2013 « sa propre » troïka afin de se surveiller elle-même en plus de la surveillance communautaire, ce qui va d'autant plus bloquer le pouvoir parlementaire dans l'élaboration de la politique budgétaire espagnole, surtout pour les communautés autonomes³⁴. La crainte éprouvée tant par les parlements nationaux que par le CdR sur la violation du principe de subsidiarité dans le domaine de la politique budgétaire se retranscrit dans le niveau régional parlementaire de l'Espagne. En effet, le gouvernement du Premier ministre Mariano Rajoy prépare la création d'une nouvelle *Autorité budgétaire indépendante* dans le but de surveiller les comptes publics des régions (et accessoirement des municipalités), se trouvant aujourd'hui très endettées. Une nouvelle troïka qui aura le rôle du shérif des dépenses publiques des communautés autonomes sera alors créée et composée - selon le quotidien *Expansion*- de l'Institut national des statistiques, de la Banque d'Espagne et de l'Intervention générale de l'Etat (chargée de contrôler les comptes publics), interdisant de cette manière aux régions tout déficit budgétaire et réduisant considérablement le rôle des parlementaires.

Ce trio de gardiens des finances publiques ajouté à la troïka que l'on connaît composé »e de la Commission européenne de la Banque centrale européenne et du Fonds monétaire international va donc au niveau national reproduire la structure de la troïka du niveau supranational et fera partie de la nouvelle Autorité budgétaire indépendante qui est en train d'être finalisée par le gouvernement. Cette « troïka espagnole » peut réaliser des actions de vérification et de comparaison des informations fournies par les autorités régionales et locales, ce qui est une forte implication dans la politique budgétaires des communautés autonomes. Mais là où nous nous apercevons de la forte influence de l'UE dans la création de ce nouveau dispositif de surveillance est que ce projet de loi était « *recomendado por los órganos europeos competentes en materia de contabilidad nacional* », c'est-à-dire très recommandé par les instances européennes ayant les compétences de la comptabilité nationale. Cela signifie que les autorités de l'UE ont été celles qui ont suggéré l'idée au gouvernement central, sans pour autant consulter les instances parlementaires.

Le fonctionnement de cette sorte de troïka interne est donc une sorte de verrou supplémentaire fixé à la marge de manœuvre politique des parlements sur leur budget, puisque cette troïka va « épilucher » à nouveau tout projet de budget, et puisque le comité de la Banque d'Espagne, l'INE et l'intervention pourront à présent exécuter des actions directement destinées à vérifier et à contrôler l'information fournie par des unités institutionnelles appartenant aux communautés autonomes. En somme, le calque de la troïka européenne va s'établir d'une manière identique au niveau national. Comme les ministres ne supposaient aucun problèmes à ce que Bruxelles, le FMI ou la BCE rencontrent leurs équipes dans les ministères afin d'analyser l'évolution des finances publiques, les présidents autonomes devront à leur tour s'habituer à ce que les fonctionnaires du gouvernement central visitent le Conseil s'ils veulent comparer "les informations fournies par des unités institutionnelles appartenant aux communautés autonomes et au gouvernement local, classé selon les critères du système des comptes européens ».

Ainsi, les divers mécanismes de surveillance et de contrôle budgétaire et l'avènement d'une troïka espagnole sont en partie les indicateurs d'un système budgétaire néolibéral qui met à

l'écart les instances parlementaires nationales. Cette centralisation du pouvoir exécutif et l'appropriation de ce dernier du pouvoir budgétaire peut en effet s'expliquer par le fait que la crise de la dette souveraine a été examinée par la technocratie européenne et par la grande majorité des gouvernements de centre-droit de la zone euro comme une bonne occasion de forcer par des politiques néo-libérales l'austérité et les réformes structurelles. Selon l'article d'Alesina et Perotti (1996), les gouvernements et la commission européenne partisans du modèle néolibéral ont ce désir de réduire les déficits en renforçant le rôle de l'exécutif face au législatif, le principe étant que la bureaucratie fiscale est puissante moins les déficits seront élevés puisqu'elle serait en mesure d'imposer ses choix aux ministères qui eux visent à maximiser leurs budgets³⁵. Enfin, si l'on se réfère à une entrevue controversée³⁶ de l'ancien premier ministre et ancien commissaire européen italien Mario Monti on ne peut douter de l'intention des gouvernements et de la commission de réduire le rôle des parlements dans ce domaine, puisque selon lui les parlements nationaux n'étant rien d'autre qu'un obstacle doivent être éduqués et se faire une raison pour mettre en œuvre les politiques européennes nécessaires afin de faire face à la crise.

Conclusion

Pour conclure, nous constatons depuis les années 1980 jusqu'à la crise financière que nous connaissons aujourd'hui que les exécutifs nationaux et supranationaux ont progressivement fait imposer une gestion budgétaire disciplinée à travers le respect de la règle des objectifs financiers, impliquant un recadrage du travail législatif et une mise à l'écart des

instances parlementaires dans la prise de décision des politiques budgétaires. Cette norme budgétaire des objectifs financiers a été gravée dans les traités dès le Pacte de stabilité et de croissance de 1997 et s'est littéralement affirmée et imposée comme la règle à suivre depuis 2007, où sans concession et à l'aide des différents mécanismes de surveillance et de contrôle budgétaire les pouvoirs exécutifs ont fait naître une réelle automatisation de la politique budgétaire en éjectant les instances parlementaires du jeu politique. Le cas espagnol demeure la plus frappante illustration où l'intervention directe de l'UE par la Commission européenne et l'alignement de l'organe exécutif du gouvernement ont impliqué une pleine confiscation du pouvoir budgétaire des parlements espagnols au niveau national et régional.

Ainsi se traduit une marginalisation profonde du rôle des parlements s'évaluant par l'érosion de leur pouvoir budgétaire, le caractère centralisé de la décision politique dans le système décisionnel européen apparaît comme un élément qui conditionne ce processus de déparlementarisation. Pour le reste, il faudrait par la suite évaluer le travail des organisations interparlementaires qui, semble-t-il, tentent de sonner l'alarme en incitant de faire réagir les dirigeants politiques, peut-être que ce type d'organisations comme les conférences interparlementaires, la COSAC, la CARLE ou autres pourront nous amener à des prémises de revalorisation du rôle des parlements nationaux dans la prise de décision. Ceci-dit les conférences des présidents des parlements nationaux doivent acquérir un caractère officiel et gagner en formalisation avec en plus un nombre arbitraire de délégation afin d'acquérir une réelle efficacité.

Références

MARKS Gay, HOOGUE Liesbet, BLANK Kermiot « European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level governance », *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 3, (1996)

LE BRAZIDEC Gwénaél, « René Capitant, Carl Schmitt crise et réforme du parlementarisme : de Weimar à la Cinquième République », *Flammarion*, 1996

LAUVAUX, « Parlementarisme rationalisé et stabilité de l'exécutif », Bruylant, 1988

WILDAVSKY, A. « The Politics of the Budgetary Process », 2nd edition, 1974

O'BRENNAN John and RAUNIO Tapio, « National parliaments within the enlarged european union », *Routledge advances in european politics*, 2007

BLOMEYER and SANZ, "How do national parliaments supervise and control their own budgets? Practice and experience from selected Member States", *European Parliament, Directorate general for internal policies, policy department : budgetary affaires*, 24/10/2012

KANIS Anna Marlene, "Parliamentary control of budget implementation", *European parliament, policy department budgetary affairs*, PE 490.661 03/09/2012

Les Présidents et Hauts responsables des Commissions budgétaires parlementaires des pays Membres de l'OCDE, « Renforcer le contrôle du parlement sur l'exécutif : l'évolution du rôle du parlement dans le processus budgétaire », *Sénat français*, 24-25 janvier 2001

WEHNER Joachim et BYANYIMA Winnie, « Parlement, budget et genre », *Union Interparlementaire, Guide pratique à l'usage des parlementaires N°6*, 2004

GARCIA Luis Bouza, « La participación autonómica y local en redes de cooperación europea », *Colegio de Europa/Universidad de East Anglia*, 18 de julio de 2012

SCHICK Allen, "Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?" *OECD Journal on Budgeting*, 2002

SCHICK Allen, « Le rôle des règles financières dans la budgétisation », *Revue de l'OCDE la gestion budgétaire*, Volume 3 – n° 3, Paris

ROBERTS Alasdair, « The Logic of Discipline: Global Capitalism and the Architecture of Government », *New York: Oxford University Press*, 2003

LEACHMAN, ROSAS Lori Guillermo, LANGE Peter et BESTER Allan, «The Political Economy of Budget Deficit » *Economics & Politics*. 19 (3): 369-420, 2007

FABRIZIO, STEFANIA et MODY Ashoka, «Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline » *Economic Policy* 21 (48): 689-739, 2006

ARTHUIS Jean, BERTONCINI Yves et CARESCHE Christophe, « La coordination des budgets en Europe », *Conférence science po, Paris*, 13 Mai 2013

HALLERBERG Mark, RAINER Rolf et VON HAGEN Jurgen, « Fiscal Governance in Europe », *Cambridge: Cambridge University Press*, 2009

POSNER Paul et BLONDAL Jon, «Democracies and Deficits: Prospects for Fiscal Responsibility in Democratic Nations » *Governance* 25 (1): 11-34, 2011

PONTUSSON, JONAS et RAESS, « How (and Why) Is This Time Different? The Politics of Economic Crisis in Western Europe and the United States » *Annual Review of Political Science* 15: 13-33, 2012

EUROPEAN COMMISSION, "European semester: a new architecture for the new EU Economic governance", *Q and A » Memo/11/14, Brussels*, 12 January 2011

LARS, CALMFORS, « Fiscal Policy to Stabilize the Domestic Economy in the EMU», *CESifo Economic Studies* 49 (3), 2003

Expansion, « El Gobierno crea su « troika » para vigial a las autonomias », 22 Avril 2013

LEACHMAN, ROSAS, LANGE et BESTER, «The Political Economy of Budget Deficit. » *Economics & Politics* 19 (3): 369-420, 2007

Avis du Comité des régions, «Accroître les synergies entre les budgets de l'UE, des États et des collectivités territoriales», 2013/C 62/07 *Journal de l'Union européenne*, 03-2013

HEFFTLER Claudia, KREILINGER Valentin, ROZENBERG Olivier, WESSELS Wolfgang, « Parlements nationaux : l'émergence d'un contrôle du conseil européen », *Notre europe*, policy paper, 29 Mars 2013

PARLEMENT FEDERAL DE BELGIQUE, « Conférence des Présidents des parlements de l'Union européenne », *Bruxelles*, 4 - 5 avril 2011

Parlement de Chypre, « Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne », *Nicosie*, 21-23 avril 2013

Secrétariat de la COSAC, *Évolution des procédures et pratiques de l'Union européenne relatives au contrôle parlementaire*, XLVI ème Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union des parlements de l'Union européenne, Varsovie, 2-4 octobre 2011

Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011

Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le

Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil

Règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97

Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011

Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'UEM

BEETHAM David, « Parlement et démocratie au vingt-et-unième siècle », *Union interparlementaire*, 2006

BASLE Maurice, « Le budget de l'Etat », *Représentation n°6*, 2004

DORD Olivier, « Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du parlement », *P.U.F. / Revue française de droit constitutionnel*, n° 77, pages 99 à 118, 2009

GOERENS Charles, « Entretien avec les étudiants du programme de master en gouvernance européenne de l'université du Luxembourg », *Parlement Européen de Bruxelles*, 20 Mars 2013

PAPADOPOULOS Yannis, « Le Gouvernement représentatif au XXIème siècle », *Vème congrès du réseau des associations francophones de science politique, Commission européenne au Luxembourg*, 24-25-26 Avril 2013

PELIZZO Riccardo, STAPENHURST Rick and OLSON David, "The Role of Parliaments in the Budget Process", *World Bank Institute Washington, D.C., Stock No. 37254*, 2005

Notes

¹ Une version antérieure de cet article a été présentée comme partie de mémoire de maîtrise dans le cadre du programme en gouvernance européenne à l'Université du Luxembourg en Juin 2013. Ce même travail de recherche a aussi fait l'objet d'une communication scientifique lors du colloque étudiant du Centre des Analyses des Politiques Publiques à l'Université Laval de Québec en mars 2014.

² LAUVAUX, « Parlementarisme rationalisé et stabilité de l'exécutif », Bruylant, 1988

³ MARKS Gay, HOOGUE Liesbet, BLANK Kermiot « European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level governance », *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 3, 1996

⁴ Dans le cadre du cours « Démocratie(s) et parlementarisme(s) », Master in European Governance, Université du Luxembourg, 2013-2014

⁵ O'BRENNAN John and RAUNIO Tapio, « National parliaments within the enlarged european union », *Routledge advances in european politics*, 2007

⁶ WILDAVSKY, A. « The Politics of the Budgetary Process », 2nd edition, 1974

⁷ BLOMEYER and SANZ, "How do national parliaments supervise and control their own budgets? Practice and experience from selected Member States", *European Parliament, Directorate general for internal policies, policy department : budgetary affaires*, 2012

KANIS Anna Marlene, "Parliamentary control of budget implementation", *European parliament, policy department budgetary affairs*, PE 490.661, 2012

Les Présidents et Hauts responsables des Commissions budgétaires parlementaires des pays Membres de l'OCDE, « Renforcer le contrôle du parlement sur l'exécutif : l'évolution du rôle du parlement dans le processus budgétaire », *Sénat français*, 24-25 janvier 2001

⁸ WEHNER Joachim et BYANYIMA Winnie, « Parlement, budget et genre », *Union Interparlementaire, Guide pratique à l'usage des parlementaires N°6*, 2004

⁹ GARCIA Luis Bouza, « La participación autonómica y local en redes de cooperación europea », *Colegio de Europa/Universidad de East Anglia*, 2012

¹⁰ SCHICK Allen, "Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?" *OECD Journal on Budgeting*, 2002

¹¹ SCHICK Allen, « Le rôle des règles financières dans la budgétisation », *Revue de l'OCDE la gestion budgétaire*, Volume 3 – n° 3, Paris, 2004

¹² ROBERTS Alasdair, « The Logic of Discipline: Global Capitalism and the Architecture of Government », *New York: Oxford University Press*, 2010

¹³ LEACHMAN, ROSAS Lori Guillermo, LANGE Peter et BESTER Allan, «The Political Economy of Budget Deficit. » *Economics & Politics*. 19 (3): 369-420, 2007

¹⁴ Le 12 octobre 2012, 24 Etats membres sur 27 font l'objet d'une procédure pour déficit excessif.

¹⁵ Les programmes sont examinés selon la procédure prévue au titre des articles V et VI du règlement européen du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions

budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques. Ceci fait partie d'une panoplie d'instruments de politique économique visant la coordination.

¹⁶ FABRIZIO, STEFANIA et MODY Ashoka, «Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline.» *Economic Policy* 21 (48): 689-739, 2006

¹⁷ Les Présidents et Hauts responsables des Commissions budgétaires parlementaires des pays Membres de l'OCDE, Renforcer le contrôle du parlement sur l'exécutif : l'évolution du rôle du parlement dans le processus budgétaire, Sénat français, 24-25 janvier 2001

¹⁸ Nous considérons que la crise débuta le 1er août 2007 d'après l'indicateur de l'effondrement des bourses européennes impliquées par la crise des supprimes qui toucha des établissements financiers australiens et américains.

¹⁹ ARTHUIS Jean, BERTONCINI Yves et CARESCHE Christophe, « La coordination des budgets en Europe », *Conférence science po, Paris*, 2013

²⁰ HALLERBERG Mark, RAINER Rolf et VON HAGEN Jurgen, « Fiscal Governance in Europe », *Cambridge: Cambridge University Press*, 2009 : « At that point, centralization of the budget process can be an important mechanism to preserve the collective memory of the previous crisis »

²¹ POSNER Paul et BLONDAL Jon, «Democracies and Deficits: Prospects for Fiscal Responsibility in democratic Nations. » *Governance* 25 (1): 11-34, 2011 : « A crisis rebalances the intensity between narrow beneficiaries and broader taxpayers by making the diffuse costs of current policies more salient and visible to the broader public »

²² Ibid.11

²³ PONTUSSON, JONAS et RAESS, « How (and Why) Is This Time Different? The Politics of Economic Crisis in Western Europe and the United States.» *Annual Review of Political Science* 15: 13-33, 2012

²⁵ Le programme national de réforme est un document transmis chaque année au mois d'avril par tous les membres de l'Union européenne à la Commission. Avec le Programme de stabilité, il permet aux Etats membres d'exposer les réformes structurelles qu'ils décident de mettre en œuvre afin d'atteindre les objectifs de la stratégie "Europe 2020".

²⁶ Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011

²⁷ Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil

²⁸ Règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97

²⁹ Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011

³⁰ Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'UEM

³¹ Communément appelé « Fonds de rédemption »

³² Les projets de budgets sont transmis par les gouvernements aux parlements qui continuent d'exercer « pleinement leur pouvoir budgétaire », ainsi selon le mémorandum de la Commission le semestre européen « ne limite nullement la souveraineté des parlements nationaux ». Commission Européenne : « European semester: a new architecture for the new EU Economic governance – Q and A » Memo/11/14, Brussels 12 January 2011

³³ LARS, CALMFORS, « Fiscal Policy to Stabilize the Domestic Economy in the EMU» *CESifo Economic Studies* 49 (3), 2003

³⁴ Expansion, « El Gobierno crea su « troïka » para vigial a las autonomias », 22 Avril 2013

³⁵ LEACHMAN, ROSAS, LANGE et BESTER, «The Political Economy of Budget Deficit. » *Economics & Politics*. 19 (3): 369-420, 2007

³⁶ Dans un entretien à l'hebdo allemand Der Spiegel du 6 août 2012, le président du Conseil italien s'en est pris au pouvoir des parlements nationaux qu'il jugea exagéré : « Si les gouvernements doivent se laisser complètement brider par les décisions de leurs parlements sans préserver leur marge de négociation, l'Europe risque davantage d'éclater que de renforcer son intégration ».