



**HAL**  
open science

## La nouvelle gouvernance économique de l'UE : mesurer et rapprocher les politiques nationales

Sébastien Adalid

► **To cite this version:**

Sébastien Adalid. La nouvelle gouvernance économique de l'UE : mesurer et rapprocher les politiques nationales . Droit et marché , L.G.D.J., pp.145, 2015, 978-2-275-04449-1. hal-01412318

**HAL Id: hal-01412318**

**<https://hal.science/hal-01412318v1>**

Submitted on 8 Dec 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Références de la première publication de l'article :  
Original publication reference :

S. ADALID, « La nouvelle gouvernance économique de l'UE : mesurer et rapprocher les politiques nationales », *in* S. DORMONT & T. PERROUD (dir.), *Droit et marché*, 2016, LGDJ, Droit & Économie, Paris, p. 145.

*La pagination correspond à la version publiée*  
*The pagination is the same as the paper version*

Article mis en ligne avec l'autorisation de l'Éditeur

# La nouvelle gouvernance économique de l'UE : mesurer et rapprocher les politiques nationales

Sébastien ALADID

Maître de conférences en droit public  
Faculté de droit de l'UPEC

« Les ailes nous manquent,  
mais nous avons toujours  
assez de force pour  
tomber. »<sup>1</sup>

Les crises seraient le ferment de l'approfondissement de l'intégration européenne<sup>2</sup>. Les contraintes qu'elles font peser sur les États leur imposent de poursuivre dans la voie ouverte depuis la déclaration Schumann. Pourtant, le temps des crises n'est ni celui de la remise en cause des acquis, ni celui de la recherche d'un consensus nouveau. Un tel contexte commande d'aller vite et alors d'emprunter le chemin déjà tracé, sans se demander s'il serait préférable de changer de cap<sup>3</sup>. Les réformes peuvent alors conduire à renforcer une méthode ferment de la crise présente, de la crise future ou des deux.

Depuis 2008, l'Europe a été frappée par la crise financière, la crise économique et la crise des dettes souveraines, qui se sont mutuellement alimentées. Pour les

---

1. P. CLAUDEL, *Positions et Propositions*, II, 237.

2. Sur ce thème voir, C. BLUMANN, F. PICOD (dir.), *L'Union européenne et les crises*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 349 p., notamment C. BLUMANN, F. PICOD, « Rapport introduction général », p. 1-22.

3. Sur la question du « cap » et de l'Europe, voir J. DERRIDA, *L'autre cap*, Les Éditions de Minuits, Paris, 1991, 124 p.

endiguer, les États ont réformé l'Union économique et monétaire<sup>4</sup> afin de, pêle-mêle : sauver les banques, rassurer les marchés, redresser leurs économies, assainir leurs finances publiques, retrouver leur compétitivité perdue et, au final, engendrer une crise sociale et identitaire. L'Europe s'est oubliée dans l'urgence, faute de réellement se chercher, et a égaré ses citoyens dans un *no man's land* technocratique.

Les crises ont imposé une transformation profonde des procédures au sein du pilier économique de l'UEM. La coordination des politiques économiques des États membres, notamment de la zone euro, instaurée par le traité de Maastricht, a démontré son incapacité à parvenir à une réelle convergence de leurs économies<sup>5</sup>. Face à un tel échec, deux diagnostics étaient possibles : soit le schéma initial était ineffectif, soit il était trop timoré. Peu prompts à la remise en cause et en l'absence d'alternative crédible, rapide et consensuelle, les dirigeants de l'Union ont opté pour le premier diagnostic et élaboré de nouvelles règles venant compléter et renforcer les anciennes<sup>6</sup>, sans en bouleverser la logique.

Le pilier économique repose sur deux processus : la coordination des politiques économiques sur la base de l'article 121 du TFUE et la convergence budgétaire dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance<sup>7</sup>, fondé notamment sur l'article 126 du TFUE<sup>8</sup>. Ces articles instituent une méthode moins invasive que la méthode communautaire classique<sup>9</sup>. Les normes adoptées dans ce cadre ne sont que très peu contraignantes, leur surveillance incombe majoritairement au Conseil – la Commission étant reléguée à un rôle d'expert – dont le pouvoir de sanction ne s'étend qu'à la convergence budgétaire, sans pour autant qu'il l'exerce. Ainsi, la procédure repose majoritairement sur le bon vouloir individuel ou collectif, au sein du Conseil, des États, les seules incitations et sanctions émanant du marché. Les mécanismes du marché étaient censés inciter les États à respecter

4. Ci-après UEM.

5. Sur l'échec des différentes procédures de la gouvernance économique, voir, F. ALLEMAND, F. MARTUCCI, « La nouvelle gouvernance économique européenne (Première partie) », *CDE*, 2013, n° 1, p. 18-91, notamment p. 22-46.

6. Sur cette logique, voir M. AGLIETTA, *Zone Euro – Éclatement ou fédération*, Paris, Michalon, 2012, 187 p., notamment p. 114.

7. Ci-après PSC. Sur la genèse du PSC, voir : R. M. LASTRA, J.-V. LOUIS, "European Economic and Monetary Union: History, Trends, and Prospects", *Yearbook of European Law*, 2013, vol. 32, n° 1, p. 57-206, notamment p. 94-95. Les écrits du professeur Louis sont particulièrement nombreux et éclairants sur la question. Ils ne seront pas tous cités ici, seules ses contributions les plus récentes le seront.

8. Ainsi que sur deux règlements qui viennent le compléter : règlement 1466/97 du Conseil du 7 juill. 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, *JO* n° L. 209 du 2 août 1997, p. 1-5 ; règlement 1467/97 du Conseil du 7 juill. 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, *JO* n° L. 209 du 2 août 1997, p. 6-11.

Sur le rôle respectif du droit primaire et de ces règlements, voir *idem*, p. 95-120.

9. Sur la différence entre ces méthodes, voir O. CLERC, *La gouvernance économique de l'Union européenne après l'établissement de la zone Euro – Recherches sur l'intégration par la différenciation*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 773 p.

les règles afin de prouver leur crédibilité et ainsi bénéficier de taux d'emprunt moins élevés.

La faiblesse de ces mécanismes a été le ferment des crises. En effet, ce qu'il est convenu d'appeler la « crise de la zone euro » n'est pas une crise monétaire. Les institutions monétaires, et la BCE en premier lieu, ont joué un rôle exemplaire et déterminant dans la résolution des crises. Inversement, le pilier économique est – à la fois – à l'origine de la crise et son accélérateur. Il n'importe pas de revenir en détail sur le déroulement, bien connu, de ces crises<sup>10</sup>. Il faut juste souligner que la crise des dettes souveraines a été causée par l'incapacité de pilier économique à assurer une convergence durable des économies des États de la zone euro. Ces divergences ont alors abouti à la fracture et à la crise<sup>11</sup>.

Il s'en est alors suivi une longue litanie de réformes, plus ou moins ambitieuses, plus ou moins rigoureuses, qui ont abouti aujourd'hui à ce qu'il convient d'appeler la « nouvelle gouvernance économique de l'Union européenne »<sup>12</sup>, qui concerne en premier lieu les États de la zone euro<sup>13</sup>. Cette nouvelle architecture est composite, dans ses sources, et confuse, dans son déroulement. L'urgence imposée par la crise n'a pas permis la construction d'un édifice cohérent.

Chronologiquement<sup>14</sup>, les réformes commencent par l'adoption en 2010 de la stratégie Europe 2020, remplaçant la défectueuse Stratégie de Lisbonne<sup>15</sup>. Initiée par la Commission<sup>16</sup>, la stratégie repose majoritairement sur l'engagement des États pris au sein du Conseil européen en vue de renforcer la compétitivité de l'Union<sup>17</sup>. En 2011, les États de la zone euro, ainsi que six autres États membres<sup>18</sup>, s'engagent au sein du « Pacte pour l'euro plus » à renforcer la gouvernance économique et à réformer leurs économies afin d'améliorer leur

---

10. La littérature est devenue pléthorique sur la question. Deux ouvrages méritent d'être cités pour leur mise en perspective de leur déroulement. Sur la crise financière, voir R. A. POSNER, *A Failure of Capitalism*, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts & London England, 2009, 346 p. ; sur la crise des dettes souveraines voir, L. BINI SMAGHI, *Austerity - European Democracies Against the Wall*, Center for European Policy Studies, Brussels, 2013, 151 p.

11. Sur ces divergences, voir A. GRJEBINE, « Les déséquilibres intra-européens : À qui la faute ? », *Regards croisés sur l'économie*, 2012, vol. 11, n° 1, p. 45-52.

12. Ci-après NGE.

13. Toutes les procédures ne s'appliquent pas aux États non-participants. Dans un souci de simplification, seuls seront traités les États de la zone euro auxquels s'appliquent les procédures dans leur ensemble.

14. Pour une présentation synthétique de ces réformes, voir N. DE SADELEER, « La gouvernance économique européenne : Léviathan ou colosse aux pieds d'argile », *Jean Monnet Working Paper Series – Environment and Internal Market*, vol. 2012/4, 18 p., p. 4-14 ; A. DE STREEL, "EU Fiscal Governance and the Effectiveness of its Reform", M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROCHE, *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Hart Publishing, Oxford & Portland Oregon, 2014, p. 85-104 ; B. de WITTE, « Union européenne, zone euro : quels gouvernements ? », *Pouvoirs*, n° 149, p. 45-58.

15. Sur cet échec, voir E. COHEN, « La stratégie de Lisbonne : l'avenir d'un échec », *Regards croisés sur l'économie*, 2012, Vol. 11 n° 1, p. 127-138.

16. Communication de la Commission *Europe 2020 : une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, 3 mars 2010, COM(2010)2020.

17. Conseil européen de Bruxelles, conclusion de la présidence, 17 juin 2010.

18. La Bulgarie, le Danemark, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne et la Roumanie.

compétitivité. Au même moment, après un intense travail de réflexion et de proposition de la Commission<sup>19</sup>, était négociée une profonde évolution de la gouvernance économique. Elle fut adoptée en novembre 2011 sous la forme du *six pack*<sup>20</sup>. En 2012, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance est signé par vingt-cinq États de l'Union<sup>21</sup>. Enfin, en 2013, le *six pack* a été complété par le *two pack*<sup>22</sup> qui prévoit, notamment, un encadrement des choix budgétaires faits par les États membres.

L'ensemble de ces procédures établit alors le « cadre de gouvernance économique », explicitement nommé ainsi par les considérants du *six pack*<sup>23</sup>. Il est formé d'un ensemble de procédures hétéroclite, issues des réformes précitées qui

19. Voir, notamment, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au comité économique et social européen et au comité des régions, *Renforcer la coordination des politiques économiques*, 12 mai 2010, COM 2010(250) final, sur les propositions de la Commission, voir P. KAUFFMAN, O. CLERC, « La gouvernance économique de l'Union européenne à l'épreuve des crises », *Euredia*, 2011 n° 2, p. 241-271, notamment p. 258-265. Sur le rôle préparatoire de la Commission voir, F. ALLEMAND, F. MARTUCCI, « La nouvelle gouvernance économique européenne (Première partie) », précité, notamment p. 41.

20. Il s'agit de cinq règlements et d'une directive: règlement 1173/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 nov. 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, JO n° L. 306 du 23 nov. 2011, p. 1-7; règlement 1174/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 nov. 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro, JO n° L. 306 du 23 nov. 2011, p. 8-11; règlement 1175/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 nov. 2011 modifiant le règlement 1466/97/CE du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, JO n° L. 306 du 23 nov. 2011, p. 12-24; règlement 1176/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 nov. 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, JO n° L. 306 du 23 nov. 2011, p. 25-32; règlement 1177/2011/UE du Conseil du 8 nov. 2011 modifiant le règlement 1467/97/CE visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, JO n° L. 306 du 23 nov. 2011, p. 33-40; directive 2011/85/UE du Conseil du 8 nov. 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, JO n° L. 306 du 23 nov. 2011, p. 41-47.

21. Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire entre le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le grand-duché de Luxembourg, la Hongrie, Malte, le royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la Roumanie, la République de Slovénie, la République slovaque, la République de Finlande et le Royaume de Suède (ci-après TSCG).

Sur ce traité, voir J.-V. LOUIS, « Un traité vite fait, bien fait? », *RTDE*, 2012, n° 1, p. 5-22; F. MARTUCCI, « Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, traité instituant le mécanisme européen de stabilité. Le droit international public au secours de l'UEM », *Revue des affaires européennes*, 2012 n° 4, p. 717-731.

22. Règlement 472/2013/UE 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, JO n° L. 140 du 27 mai 2013, p. 1-10; règlement 473/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, JO n° L. 140 du 27 mai 2013, p. 11-23.

23. Considérant 9 du règlement 1175/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 nov. 2011 modifiant le règlement 1466/97/CE du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, précité.

se complètent, et parfois se répètent<sup>24</sup>. D'après lesdits considérants, ce cadre « devrait reposer sur plusieurs politiques interdépendantes et cohérentes »<sup>25</sup>. La nouvelle gouvernance économique a cependant un objet plus resserré, qui se limite aux procédures de coordination des politiques économiques nationales. Or, l'étendue exacte de chacune des procédures qui le compose est indéterminée. Ainsi, il serait possible de distinguer : le PSC<sup>26</sup>, le semestre européen<sup>27</sup>, la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques<sup>28</sup>, ainsi que le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires<sup>29</sup>. Or, ces différentes procédures ne peuvent pas être si aisément séparées<sup>30</sup>. En réalité, elles reposent sur des traits communs. Tout d'abord, sur la base des règles posées par le traité, les institutions de l'Union formulent des recommandations aux États membres quant à la teneur de leur politique économique. Ensuite, les États doivent justifier de leurs choix auprès de la Commission et du Conseil. Enfin, en cas de non-respect par les États des règles posées par le traité ou des recommandations qui leur ont été adressées, des procédures de sanctions sont prévues. La notion de « politique économique » est ici particulièrement large. Elle contient évidemment la politique budgétaire sur laquelle s'est concentrée pendant longtemps la surveillance, et qui a été renforcée par le *two pack*. Elle a été élargie

24. Le TSCG, le *six pack* et le *two pack* contiennent des règles similaires. Sur ce thème, voir : A. DIMOPOULOS, "The Use of International Law as a Tool for Enhancing Governance in the Eurozone and its Impact on EU Institutional Integrity", M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROCHE, *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Hart Publishing, Oxford & Portland Oregon, 2014, p. 41-63.

25. Ces politiques recouvrent : « une stratégie de l'Union pour la croissance et l'emploi, (...) un semestre européen pour une coordination renforcée des politiques économiques et budgétaires, un cadre efficace pour prévenir et corriger les déficits publics excessifs, un cadre solide de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques, des exigences minimales pour les cadres budgétaires nationaux et une réglementation et une surveillance renforcées des marchés financiers » (Considérant 9 du règlement 1175/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 nov. 2011 modifiant le règlement 1466/97/CE du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, ou 6 du règlement 1177/2011/UE du Conseil du 8 nov. 2011 modifiant le règlement 1467/97/CE visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, précité).

26. Défini ainsi au considérant 2 du règlement 1466/97 tel que modifié par le règlement 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le règlement 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, JO n° L. 174 du 7 juill. 2005, p. 1-4 et le règlement 1175/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 nov. 2011 modifiant le règlement 1466/97/CE du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économique (ci-après règlement 1466/97 consolidé) : « le pacte de stabilité et de croissance est constitué du présent règlement qui vise à renforcer la surveillance des positions budgétaires ainsi que la surveillance et la coordination des politiques économiques, du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil visant à accélérer et clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, et de la résolution du Conseil européen, du 17 juin 1997, relative au pacte de stabilité et de croissance ».

27. Défini à l'art. 2 *bis* du règlement 1466/97 consolidé.

28. Voir le règlement 1176/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 nov. 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, précité.

29. Voir le règlement 473/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, précité.

30. Ainsi, la définition donnée par le règlement 1466/97 consolidé du semestre européen ne comprend pas la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques. Inversement, ladite procédure est intégrée au semestre européen par le *two pack* (*idem*, considérant 4).

par le *six pack* aux déséquilibres macroéconomiques. Ainsi, la nouvelle gouvernance économique repose sur un gouvernement par les règles dont le respect est assuré par la coopération administrative au niveau de l'Union<sup>31</sup>.

La qualification d'un tel système de «gouvernance» est révélatrice des tensions que connaît aujourd'hui l'union économique. Une rapide, et inévitablement incomplète, généalogie de l'emploi du terme gouvernance<sup>32</sup> dans le champ des études européennes permet de saisir l'ambiguïté d'une telle qualification des procédures propres au volet économique de l'UEM<sup>33</sup>. La notion de gouvernance a été popularisée par le Livre blanc de la Commission de 2001<sup>34</sup> portant sur ce thème. Son contenu est révélateur des équivoques dont la notion est porteuse. Ainsi, la Commission ne donne pas de définition de la «gouvernance» mais pose les principes de la «bonne gouvernance»<sup>35</sup>. Cette indétermination quant à son contenu exact semble être la marque de fabrique et la source du succès que connaît cette notion depuis lors. Ainsi, la polysémie, voire l'absence de définition, serait l'un des atouts de la «gouvernance».

La consécration du terme par la Commission a renforcé sa visibilité en doctrine, sans franchement permettre d'en préciser le sens. La gouvernance a alors émergé comme un modèle alternatif d'analyse du fonctionnement institutionnel de l'Union, là où la réalité ne correspondait plus au cadre traditionnel de la méthode communautaire<sup>36</sup>. Ainsi, la gouvernance a été notamment mobilisée pour expliquer le développement des agences de l'Union, mais aussi l'apparition de nouvelles techniques de collaboration telles que la méthode ouverte de coordination<sup>37</sup>. En sus de ne pas être définie, la notion de gouvernance a alors été utilisée pour analyser des situations globalement hétérogènes. Une synthèse de ces différentes approches a pu être faite autour de la notion de «nouvelle gouvernance» qui s'imposerait comme une alternative plus moderne au «gouvernement», au sens classique du terme<sup>38</sup>. Il s'agirait alors de remplacer

31. Voir K. A. AMSTRONG, "The New Governance of EU Fiscal Discipline", *European Law Review*, oct. 2013, vol. 38 n° 5, p. 601-617.

32. Sur l'avènement du concept de gouvernance, voire : C. BARON, «La gouvernance, débats autour d'un concept polysémique», *Droit et Société*, 2003, n° 54, p. 329-351.

33. Une telle qualification est récente. Les règlements 1466/97 et 1467/97 dans leurs versions d'origine n'utilisaient pas la qualification de «gouvernance» pour désigner les procédures qu'ils détaillent.

34. Communication de la Commission, Gouvernance européenne Un livre blanc, 27 juill. 2001, COM(2001)428final.

35. À savoir : ouverture, participation, responsabilité, efficacité et cohérence.

36. Voir, J. SCOTT, M. TRUBEK, "Mind the gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union", *European Law Journal*, 2002, vol. 8 n° 1, p. 1-18 ; C. SCOTT, "Governing Without Law or Governing Without Government? New-ish Governance and the Legitimacy of the EU", *European Law Journal*, 2009, vol. 15 n° 1, p. 160-173

37. Voir, pour une synthèse des différents champs couverts par la gouvernance, C. F. SABEL, J. ZEITLING, "Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU", *European Law Journal*, 2008, vol. 14, n° 3, p. 271-327.

38. Sur l'opposition entre gouvernement et gouvernance, voir, N. SCANDAMNIS, *Le paradigme de la gouvernance européenne – Entre souveraineté et marché*, Bruxelles, Bruylant, 2009, 230 p., notamment, p. 130-142.

le caractère extrêmement rigide des techniques classiques de gouvernement par des nouvelles méthodes plus modernes centrées autour des principes de partenariat et de flexibilité<sup>39</sup>.

La gouvernance s'articulerait alors autour de quelques traits fondamentaux qui seraient de confier un pouvoir, le plus souvent sectoriel, à des autorités apolitiques chargées d'en assurer une gestion technique en s'appuyant sur des instruments peu contraignants, voire coopératifs, en se fondant sur une large ouverture vers la société civile<sup>40</sup>. Il s'agirait d'une technique d'administration par l'expertise et la concertation. La gouvernance serait alors un mode administratif d'exercice du pouvoir, permettant, par le dialogue permanent entre la sphère publique et la sphère privée, ainsi qu'entre l'échelon européen et l'échelon national, de régler les conflits pouvant émerger et ainsi d'assurer une régulation supranationale effective. Les tenants de la gouvernance n'hésitent d'ailleurs pas à y voir un renouvellement de la démocratie. L'exclusion des modes de légitimation traditionnels par les procédures représentatives serait compensée par l'ouverture, le dialogue et la responsabilité des autorités impliquées dans la gouvernance<sup>41</sup>.

Les procédures mises en place par l'Union économique sortent aussi du cadre classique de la méthode communautaire. Elles ont, logiquement, été analysées par le biais de la gouvernance<sup>42</sup>. L'indétermination et le flou conceptuel qui règnent autour de la notion permettent aisément de l'appliquer à un tel domaine. Cependant, dans la majorité des cas, la gouvernance est utilisée dans l'appréhension de procédures de gestion de certains domaines, dont la complexité impose la gestion par des experts. L'extension de la sphère explicative de la gouvernance de ces domaines techniques à une question aussi politique que l'union économique laisse sceptique<sup>43</sup>. La consécration officielle dans les considérants du *six* et du *two pack* s'explique aisément par la volonté des États d'utiliser la notion de « gouvernance économique », qui *a priori* n'engage à rien, plutôt que celle du « gouvernement économique » dont la portée symbolique, dans un contexte d'euro-scepticisme grandissant, pourrait être dévastatrice. Mais, appliquer le langage, et la logique, de la gouvernance au domaine de l'union économique

39. Sur le résumé dans l'essence de la notion dans ces deux principes, voir, R. COMELLA, "New Governance Fatigue? Administration and Democracy in the European Union", *Jean Monnet Working Paper*, 2006, n° 6, 45 p.

40. Voir, *idem*, p. 8-14; J. SCOTT, M. TRUBEK, "Mind the gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union", *op. cit.*, p. 5-8; N. SCANDAMNIS, *Le paradigme de la gouvernance européenne – Entre souveraineté et marché*, *op. cit.*; M. BLANQUET, « Le système communautaire à l'épreuve de la "nouvelle gouvernance" ». Pour une "nouvelle gouvernance raisonnée" » in *Mélanges G. Isaac*, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2004, p. 239-269.

41. Voir notamment, C. SCOTT, "Governing Without Law or Governing Without Government? New-ish Governance and the Legitimacy of the EU", *op. cit.*, p. 170-173; R. COMELLA, "New Governance Fatigue? Administration and Democracy in the European Union", *op. cit.*, p. 36-42.

42. Voir, O. CLERC, *La gouvernance économique de l'Union européenne après l'établissement de la zone Euro – Recherches sur l'intégration par la différenciation*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 773 p.

43. Pour une approche sceptique de la « nouvelle gouvernance », voir, M. BLANQUET, « Le système communautaire à l'épreuve de la "nouvelle gouvernance" ». Pour une "nouvelle gouvernance raisonnée" », *op. cit.*

revient incidemment à en faire un domaine technique devant être géré de manière scientifique et pragmatique.

Dès 1998, J. Derrida prévenait que : « La résistance nécessaire à l'économisme ou au monétarisme ne doit pas prendre la forme d'incantations diabolisantes, de protestations magiques, sur fond d'incompétence contre une entité nommée «euro» ou de méchants banquiers manipulateurs (...). Peut-être faudrait-il opposer une autre logique politique mais aussi une autre logique socio-économique (informée, démonstrative) aux dogmes actuels du «libéralisme» »<sup>44</sup>. Cette contribution tentera de respecter cet avertissement. Les mécanismes de la NGE y seront décrits afin d'en dégager la logique mais aussi les limites, dont la principale est la soumission des problèmes politiques à des dogmes économiques et des institutions technocratiques.

En effet, l'union économique recouvre les choix fondamentaux faits par les États membres dans le cadre des politiques macroéconomiques nationales. Il ne s'agit pas de choix techniques, mais bien de choix politiques au sens où ils sont faits en fonction de valeurs et non de manière scientifique<sup>45</sup>.

Or, la nouvelle gouvernance économique n'est pas un gouvernement. Elle ne décide pas en fonction de valeurs mais en fonction de critères techniques. C'est à l'aune de ces critères que les États sont comparés, évalués et qu'il leur est suggéré les mesures «économiques» à prendre. La politique est alors subsumée par l'économie. Le choix politique se fait selon des critères techniques dictés par la nouvelle gouvernance. La formulation et l'application de tels critères sont confiées à des organes dont la composition ou le comportement sont tout aussi techniques, sans réaliser pour autant que lesdits critères constituent en eux-mêmes un programme de gouvernement.

## § 1

### LA GOUVERNANCE DU GOUVERNEMENT

Alors que la gouvernance était utilisée pour la gestion de domaines techniques, elle s'est à présent étendue au gouvernement. Le gouvernement est soumis à la gouvernance, car les choix de politiques économiques des États doivent être évalués, puis influencés, voire contraints, par les procédures mises en place par la « nouvelle gouvernance ».

44. J. DERRIDA, « Non pas l'utopie, l'im-possible », J. DERRIDA, *Papier Machine*, Galilée, Paris, 2001, pp. 349-366, p. 353.

45. Il serait, bien évidemment, faux d'opposer les deux dans la limite où les choix politiques s'appuient aussi sur des réflexions scientifiques. Mais, après les choix scientifiques, le choix se fait politique entre les différentes options selon un critère éthique, selon des préférences exprimées en termes de valeurs.

## A. L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE

La notion d'«évaluation» est omniprésente dans les mécanismes de la nouvelle gouvernance économique. Le terme est employé plus de quatre-vingt dix-huit fois dans les textes du *six* et du *two pack*. Dans son sens courant, l'évaluation désigne l'opération par laquelle il est porté un jugement sur la valeur ou l'importance de quelque chose<sup>46</sup>. Juridiquement, elle peut consister en «l'appréciation (qualitative) de l'application d'une loi»<sup>47</sup>. Au sein de la NGE, l'évaluation prend ces deux sens. Elle vise à vérifier si les économies nationales convergent bien entre elles. Il s'agit pour les États de démontrer qu'ils respectent les règles de conduite définies, notamment au sein de PSC, et pour la Commission d'apprécier la pertinence des mesures prises pour s'y conformer. Dans le second sens, il appartient à la Commission d'apprécier si les économies nationales convergent bien entre elles.

### 1. L'évaluation du respect des règles prédéfinies

Prise dans son sens juridique, l'évaluation impose l'existence d'une règle à laquelle le comportement d'un individu est comparé. C'est bien un tel mécanisme qui est à l'œuvre au sein de la NGE. Le niveau européen définit les orientations vers lesquelles les États doivent conduire leurs économies nationales. Ces derniers devront alors démontrer que leurs choix sont faits en conformité avec celles-ci.

Les règles définies au niveau de l'Union sont de nature juridique et d'une précision variables. Les plus précises sont celles posées par le PSC concernant les déficits excessifs. Inversement, les grandes orientations de politique économique<sup>48</sup> ainsi que les lignes directrices pour l'emploi sont formulées de manières moins précises et moins contraignantes.

Depuis le traité de Maastricht, précisé par le PSC, il est prévu que les États membres «évitent les déficits publics excessifs»<sup>49</sup>. Concrètement, le déficit public doit être inférieur à 3 % du PIB et la dette publique à 60 % du PIB. La crise a conduit au durcissement et à l'approfondissement de ces règles. Le TSCG exige que le budget des administrations publiques soit excédentaire ou à l'équilibre<sup>50</sup>. Le *six pack* impose aux États de définir un «objectif budgétaire à moyen terme» qui se situe entre -1 % du PIB et l'équilibre<sup>51</sup>. Cet objectif est la déclinaison

46. Voir la définition du terme «évaluer» donnée par le dictionnaire *Le Petit Robert*.

47. G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, PUF, Paris, 2007, 986 p., p. 378.

48. Ci-après GOPE.

49. Art. 126 § 1 TFUE.

50. Art. 3 § 1 a) TSCG. Sur les rapports entre le TSCG et le droit dérivé sur ce point, voir F. ALLEMAND, F. MARTUCCI, «La nouvelle gouvernance économique européenne (Deuxième partie)», *CDE*, 2013, n° 2, p. 409-456, notamment p. 441-446.

51. Art. 2 bis du règlement 1466/97 consolidé. Ci-après OBMT.

nationale des règles européennes d'équilibre budgétaire et permet d'assurer la « soutenabilité des finances publiques »<sup>52</sup>.

Même si elles sont fondamentales, de telles règles ne pouvaient suffire à garantir le rapprochement des économies nationales. Les articles 121 et 148 du TFUE prévoient alors que l'Union formule, respectivement, les GOPE et les lignes directrices pour l'emploi, intégrées depuis 2005 aux premières. Ces dernières sont adoptées sous forme de recommandations et sont, par conséquent, non contraignantes<sup>53</sup>. Depuis l'adoption de la Stratégie Europe 2020, la Commission publie un « examen annuel de la croissance » dans lequel elle « dresse le bilan de la situation économique et sociale en Europe et arrête, pour l'ensemble de l'UE, les priorités d'action générales pour l'année à venir »<sup>54</sup>. L'un des enjeux de la NGE a alors été de renforcer le contrôle opéré sur leur mise en œuvre par les États membres.

Avec la NGE, les États membres sont contraints de rendre quantité de rapports afin de démontrer qu'ils respectent les règles européennes. Pour justifier que leurs finances publiques convergent vers l'OBMT, et ainsi qu'ils respectent le PSC, ils rédigent un « programme de stabilité ». Celui-ci doit préciser, notamment, leur OBMT, les hypothèses économiques qui le sous-tendent et les variables susceptibles d'en influencer sur la réalisation, et une évaluation qualitative des mesures budgétaires et non budgétaires, comme les réformes structurelles<sup>55</sup>.

Depuis le *six pack*, le programme de stabilité doit aussi préciser en quoi il est cohérent avec les GOPE<sup>56</sup>. Cela fait partie de l'affermissement des règles de convergence économique, notamment dans le cadre de la stratégie Europe 2020. À présent, les États doivent aussi présenter des « programmes nationaux de réformes »<sup>57</sup>. Ceux-ci leur permettent de « rendre compte des progrès accomplis (...) dans la réalisation de leurs objectifs, ainsi que dans les grandes réformes structurelles visant à supprimer les freins à la croissance »<sup>58</sup>.

52. *Idem*, art. 3 § 1.

53. Sur ce thème, voir : J.-V. LOUIS, *L'Union européenne et sa monnaie*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2009, 328 p., p. 104-106 ; O. CLERC, *La gouvernance économique de l'Union européenne après l'établissement de la zone Euro – Recherches sur l'intégration par la différenciation*, précité, pp. 98-104.

54. Communication de la Commission, *Examen annuel de la croissance 2014*, 13 nov. 2013, COM(2013)800 final, p. 3.

Le statut de cet examen annuel de la croissance n'est pas clair. Selon le considérant 4 du règlement 473/2013 (règlement 473/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, précité), il correspond aux « orientations générales émises par la Commission » et mentionnées à la définition du semestre européen par le *six pack*. L'article 2 *bis* § 2 d) du règlement 1466/97 consolidé précise que la Commission et le Conseil européen doivent adopter des « orientations générale (...) à l'intention des États membres ».

55. Sur le contenu du programme de stabilité, voir : l'article 3 du règlement 1466/97 consolidé.

56. *Idem*, art. 3 § 2 a) *ter*.

57. *Idem*, art. 2 *bis* § 2 d).

58. Communication de la Commission, *Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, 3 mars 2010, COM(2010) 2020 final, p. 31.

Il appartient ensuite à la Commission et au Conseil de venir apprécier la compatibilité des mesures nationales envisagées et détaillées dans ces rapports avec les règles définies au niveau de l'Union. La Commission agit comme expert. C'est elle qui évalue les rapports et qui, ensuite, propose au Conseil les recommandations et mesures à prendre. Ce dernier est l'instance décisionnelle. Dans le cadre de la convergence des politiques économiques, il « transmet des orientations aux États membres »<sup>59</sup>, dont ces derniers devront tenir compte, surveillés dans cette tâche par la Commission. Ainsi, sur le fondement des articles 121 et 148 du TFUE, le Conseil adopte des recommandations à destination des États, qu'ils devront prendre en compte dans l'élaboration de leur budget<sup>60</sup>.

Le Conseil évalue aussi le programme de stabilité, toujours avec l'appui technique de la Commission. Il vérifie notamment « si la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme est appropriée »<sup>61</sup>. Ces institutions suivront aussi sa mise en œuvre du programme. En cas de déviation importante de la stratégie d'ajustement, les institutions – à l'initiative de la Commission – peuvent entamer une procédure de sanction<sup>62</sup> menant à la constitution d'un dépôt portant intérêt<sup>63</sup>.

Enfin, sur la base des données fournies par les États membres, selon une procédure harmonisée<sup>64</sup>, la Commission doit vérifier que l'État n'est pas en situation de déficit excessif. Si celle-ci considère les déficits comme excessifs, elle adopte un rapport, sur le fondement de l'article 126 § 3. Il servira de base à la décision du Conseil, prévue par l'article 126 § 6, qui déclare officiellement l'État en situation de déficit excessif.

Cette première série d'évaluations permet de s'assurer que les États membres respectent les engagements qu'ils ont pris au niveau de l'Union. Son efficacité a été renforcée par les récentes réformes, et notamment sur le plan des sanctions<sup>65</sup>. Mais la crise a démontré le danger des déséquilibres macroéconomiques entre les États membres. Il est alors prévu que la Commission évalue les économies nationales entre elles, sur la base de critères plus larges que le simple respect des règles européennes.

59. Règlement 1466/97 consolidé, art. 2 *bis* § 3.

60. Voir *infra* I. B. 1.

61. Règlement 1466/97 consolidé, art. 5 § 1.

62. Voir l'article 121 § 3 du TFUE, *idem*, art. 6.

63. Art. 4 du règlement 1173/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 nov. 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, précité.

64. Règlement 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne, JO n° L. 145 du 10 juin 2009, p. 1-9.

65. Sur ce thème voir *infra* § 1 B 2).

## 2. L'évaluation de l'état des économies nationales

L'existence de déséquilibres entre les économies des États membres de la zone euro est l'une des causes majeures de la crise de l'UEM. Le règlement 1176/2011, adopté dans le cadre du *six pack*, instaure une procédure d'évaluation comparative des économies nationales. Celle-ci permet la détection de « déséquilibres macroéconomiques excessifs ». Il y aura déséquilibres lorsque les développements d'une économie nationale sont préjudiciables, ou risquent de l'être, pour l'un des États membres, ceux de l'UEM ou ceux de l'Union<sup>66</sup>. Il sera considéré comme excessif lorsqu'il met en danger l'UEM dans sa globalité<sup>67</sup>. Le caractère fonctionnel de ces définitions traduit clairement l'objectif de ce dernier d'assurer la stabilité de l'UEM.

Pour ce faire, la Commission établit « un rapport annuel comportant une évaluation économique et financière qualitative »<sup>68</sup>. Cette évaluation se fait sur la base d'un « tableau de bord » fondé sur « un ensemble d'indicateurs dont les valeurs sont comparées à des seuils indicatifs »<sup>69</sup>. La composition et l'utilisation du tableau de bord permettent d'identifier les déséquilibres et révèlent la logique de la procédure. Celle-ci se poursuit dans une phase d'identification et de correction, où les mesures à prendre sont recommandées aux États touchés par des déséquilibres.

Le tableau de bord a été élaboré par la Commission. Elle en a rendu publics les détails en 2012. Il est regrettable que celui-ci n'ait pas fait l'objet d'un acte de la nomenclature officielle<sup>70</sup>. Le règlement 1176/2011 limitait la marge de manœuvre de la Commission. Il précise en effet certains critères qui doivent figurer dans le tableau. La lecture de ce dernier, afin d'identifier les États en risque de déséquilibres, se fait aussi selon les consignes imposées par le droit dérivé.

L'article 4 du règlement précise à son deuxième paragraphe que le tableau de bord doit être composé d'un nombre limité d'indicateurs. Le troisième paragraphe énumère deux séries de domaines qui doivent y être intégrés. La première concerne la situation interne des États et recouvre l'endettement public et privé, l'évolution des marchés financiers et d'actifs, du crédit au secteur privé et du chômage<sup>71</sup>. Il y est expressément indiqué que le marché de l'immobilier doit

66. Art. 2 § 1 du règlement 1176/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 nov. 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, précité.

67. *Idem*, art. 2 § 2.

68. Art. 3 § 1 du règlement 1176/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 nov. 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, précité.

69. *Ibidem*.

70. Le tableau de bord est accessible en anglais sur le site de la Commission ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/macroeconomic\\_imbalance\\_procedure/mip\\_scoreboard/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/macroeconomic_imbalance_procedure/mip_scoreboard/index_en.htm)). Il a aussi fait l'objet d'un numéro de la publication *European Economy* (voir, European Commission, *Scoreboard for the surveillance of economic imbalances*, European Economy, Occasional Paper 92, Feb. 2012).

71. Art. 4 § 3 a) du règlement 1176/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 nov. 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, précité.

être surveillé<sup>72</sup>, celui-ci ayant été au cœur de la crise en Espagne, notamment. La seconde série concerne la situation externe des États. Elle comprend, notamment, la balance courante, le taux de change réel, les parts de marché à l'exportation ainsi que la compétitivité<sup>73</sup>. Sur ce fondement, la Commission a publié un tableau comprenant aujourd'hui treize indicateurs, assortis de seuils limite pour leur évolution. Sept indicateurs concernent la situation interne des économies et six la situation externe.

La présentation du tableau de bord pourrait faire croire que le dépassement de l'un de ces seuils conduit automatiquement à la qualification de déséquilibre automatique. La procédure est plus subtile. Le règlement indique que la lecture du tableau de bord ne doit pas être automatique<sup>74</sup>. Au contraire, dans son rapport annuel, la Commission doit faire une lecture globale du tableau de bord, appliqué à chaque État membre, au vu de la situation d'ensemble de la zone. Ce rapport sert de base à des discussions au sein du Conseil et de l'Eurogroupe<sup>75</sup>. Ce sera seulement à l'issue de celles-ci que la Commission devra identifier les États qui connaissent ou dont il est possible qu'ils connaissent un déséquilibre<sup>76</sup>.

La Commission opère ainsi une véritable évaluation dans la mesure où son appréciation des économies nationales se fait sur la base de statistiques confrontées à des seuils prédéfinis. Ceux-ci lui permettent ainsi de comparer les économies nationales. L'opération révèle le caractère technique et scientifique du rôle joué par la Commission ; nuancé par l'obligation de dialogue avec les États membres réunis au sein du Conseil et de l'Eurogroupe.

L'identification de situations à risque déclenche la seconde phase de la procédure. Dans un premier temps, la Commission élabore un « bilan approfondi » des économies nationales dont elle suspecte qu'elles puissent être en déséquilibre<sup>77</sup>. Sur la base de ce bilan, elle peut soit décider que l'État connaît un déséquilibre, conduisant ainsi à l'élaboration de mesures préventives, soit décider que le déséquilibre est excessif et ouvrir la procédure du même nom qui impose alors à l'État de soumettre un « plan de mesures correctrices ». Cette seconde procédure s'avère beaucoup plus contraignante. Elle impose aux États de présenter un plan, qui devra être avalisé par le Conseil, sur la base d'une évaluation par la Commission. Le Conseil, s'il est convaincu, adopte alors une recommandation, sur le fondement de l'article 8 § 2 du règlement 1176/2011, qui détaille les actions à envisager ainsi qu'un calendrier pour leur mise en œuvre. Il appartiendra alors à la Commission d'assurer le suivi de ces mesures<sup>78</sup> et au

---

72. *Ibidem*.

73. *Idem*, art. 4 § 3 b).

74. *Idem*, art. 3 § 1.

75. *Idem*, art. 3 § 5.

76. Le règlement évoque le cas d'une « évolution inattendue et importante de la situation économique » (*idem*, art. 5 § 1).

77. *Idem*, art. 5 § 1.

78. *Idem*, art. 9.

Conseil d'en évaluer l'application<sup>79</sup>. Si cette évaluation débouche sur un constat d'insuffisance de l'action nationale, des sanctions seront envisagées. Si le plan présenté par l'État est jugé insuffisant par le Conseil, il adoptera une seconde recommandation, selon l'article 8 § 3 du même règlement, exigeant qu'un nouveau plan lui soit présenté dans les deux mois.

L'ensemble des rapports qu'il appartient à la Commission et aux États de rédiger est considérable. L'objet de ces évaluations n'est pas simplement la collecte d'informations. Celle-ci reste indispensable à la connaissance des économies nationales. Cependant, le rôle de l'évaluation est d'influencer les États dans leur prise de décision politique. Les États doivent, au travers des rapports, justifier qu'ils ont bien pris en compte les règles et recommandations émanant de l'Union européenne. Pour garantir cette convergence, l'Union s'est assurée que ses exigences seront prises en compte dans les processus politiques nationaux.

## B. LA SOUMISSION DE LA POLITIQUE

Deux réformes centrales viennent renforcer les contraintes pesant sur les États, afin de soumettre leurs choix à l'appréciation des institutions de l'Union. C'est évidemment l'objectif premier de l'évaluation et des procédures de suivi. Son efficacité reste cependant ontologiquement limitée si elle se limite à constater, *ex post*, que les États n'ont pas pris en compte les recommandations qui leur ont été adressées. Alors, pour garantir qu'elles seront prises en compte dans la formulation des politiques nationales, les procédures budgétaires ont été harmonisées afin d'y intégrer pleinement une dimension européenne. L'efficacité des procédures de suivi et de leur caractère dépend de leur caractère contraignant, qui a aussi été renforcé.

### 1. La validation *ex ante* des budgets nationaux

L'harmonisation des procédures budgétaires par le *two pack* concrétise le magistère de l'Union. L'ensemble des mesures présentées précédemment recherche la prise en compte des objectifs de l'Union dans la formulation des politiques nationales, et notamment au sein de la procédure budgétaire qui traduit en acte les choix de politique macroéconomique. Le règlement 473/2013<sup>80</sup> harmonise les processus nationaux d'adoption des budgets des États membres de la zone euro. Il introduit ainsi un « calendrier budgétaire commun », procédure de droit commun. De manière dérogatoire, la surveillance de l'Union sera accrue sur les États en situation de déficit excessif.

79. *Idem*, art. 10.

80. Règlement 473/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, précité.

Le calendrier budgétaire commun est la clé de voûte du semestre européen. Contrairement à ce que son nom peut indiquer, le semestre européen s'étale sur l'année entière et constitue le « cycle annuel de coordination des politiques économiques »<sup>81</sup>. Ainsi, les États, le Conseil et la Commission dialoguent en permanence et travaillent ainsi à l'intégration des priorités de l'Union aux politiques nationales. Le budget représentant la quintessence de ces dernières, il est logique que ses modalités d'adoption aient été harmonisées. La procédure qui en est issue est simple. Sa coordination avec les autres composantes du semestre européen assure l'efficacité de celles-ci.

L'Union intervient au cours de la préparation du budget puis au cours de son adoption. Au préalable, les États membres doivent définir un « cadre budgétaire à moyen terme » contenant une « programmation budgétaire à trois ans »<sup>82</sup>. Le cadre garantit la prise en compte des impératifs de l'Union dans un temps plus long et permet ainsi aux États de prévoir sur plusieurs années leur stratégie budgétaire afin de pouvoir atteindre leur OBMT.

En cohérence avec ce cadre, les États doivent, en premier lieu, rendre public entre le 15 et le 30 avril un « plan budgétaire national à moyen terme »<sup>83</sup>. En second lieu, les États publient avant le 15 octobre leur « projet de budget pour l'année suivante »<sup>84</sup>. En dernier lieu, le budget doit être adopté avant le 31 décembre<sup>85</sup>. La Commission et l'Eurogroupe interviennent au deuxième stade. Le plan de budget doit leur être soumis<sup>86</sup>. Il appartient alors à la Commission d'évaluer ce plan avant le 30 novembre. Le caractère contraignant de son évaluation se matérialise par le droit qui lui est reconnu d'exiger des États un « projet révisé de plan budgétaire ». En effet, lorsque le projet qui lui est soumis manque gravement aux obligations du PSC, la Commission dispose de deux semaines pour rendre son avis, dans lequel elle exige de l'État une révision de son projet<sup>87</sup>.

L'une des préoccupations centrales du règlement 473/2013 est sa cohérence avec les autres éléments du semestre européen, au point d'y consacrer un article entier<sup>88</sup>. Il exige aussi que les plans budgétaires à moyen terme soient en harmonie avec « le cadre de la coordination des politiques économiques dans le contexte du cycle annuel de surveillance »<sup>89</sup>. De même, le projet de budget explique de

---

81. C'est en tout cas ainsi qu'il est qualifié sur le site internet de l'Union ([http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_fr.htm)).

82. Art. 9 de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 nov. 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, précité.

83. Art. 4 § 1 du règlement 473/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, précité.

84. *Idem*, art. 4 § 2.

85. *Idem*, art. 4 § 3.

86. *Idem*, art. 6 § 1.

87. *Idem*, art. 7 § 2.

88. *Idem*, art. 3.

89. *Idem*, art. 4 § 1.

quelle manière il met en œuvre les recommandations adressées aux États membres sur le fondement des articles 121 et 148 du TFUE<sup>90</sup>.

Plus globalement, le semestre européen vise dans son ensemble à influencer la prise de décision nationale. Il commence à l'automne de l'année précédente, lorsque la Commission rend public son rapport annuel sur la croissance. Celui-ci précise les orientations générales que les politiques économiques nationales doivent adopter. Au mois de mars, soit avant l'adoption des cadres budgétaires, elle publie ses bilans approfondis. C'est alors avec ces informations et orientations que les cadres budgétaires doivent être établis. Ceux-ci seront publiés en même temps que les programmes de stabilité et les cadres nationaux de réformes, soulignant ainsi leur cohérence et leur complémentarité. Au printemps, sur proposition de la Commission, le Conseil adoptera les recommandations par pays qui devront guider les États dans la préparation de leur projet de budget. Lors de son évaluation de ce dernier, la Commission pourra alors vérifier qu'il intègre bien l'ensemble des conseils officieux et des recommandations officielles qui ont été adressés aux États. Ainsi, une vision d'ensemble de ces mécanismes permet de comprendre en quoi l'intervention dans le calendrier budgétaire donne corps et autorité aux évaluations de l'Union.

Cette tutelle morale se renforce lorsque l'État est en situation de déficit excessif. Dans le cadre du règlement 473/2013, ces États voient leur charge administrative s'alourdir avec l'apparition de nouveaux rapports à établir. En plus des nombreux rapports précités, ces États doivent rédiger un « programme de partenariat économique ». Il s'agit alors pour eux d'y exposer « les mesures et les réformes structurelles nécessaires pour assurer une correction effective et durable du déficit excessif »<sup>91</sup>. Ils doivent sélectionner celles qui leur permettront, au plus vite, de rétablir leur compétitivité, de renouer avec une croissance durable et de corriger leurs faiblesses structurelles<sup>92</sup>. L'impératif de cohérence avec les autres instruments de la NGE est souligné puisque ce nouveau programme et les mesures qu'il détaille constituent « un prolongement de son programme national de réforme et de son programme de stabilité »<sup>93</sup>.

Au surplus, l'État doit justifier de quelle manière la mise en œuvre de son budget adresse les problèmes soulevés par son déficit excessif. Il lui est imposé de pratiquer une « évaluation exhaustive de l'exécution budgétaire infra-annuelle »<sup>94</sup>. Il doit aussi présenter un rapport détaillant ladite exécution ainsi que les objectifs qu'il s'est fixés et les mesures prises pour les atteindre<sup>95</sup>.

---

90. *Idem*, art. 7 § 3 h).

91. Art. 9 § 1 du règlement 473/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, précité.

92. *Idem*, art. 9 § 2.

93. *Idem*, art. 9 § 1.

94. *idem*, art. 10 § 2.

95. *Idem*, art. 10 § 3.

Il pèse alors sur ces États une charge administrative qui témoigne du poids des exigences de l'Union. La fréquence plus élevée et la précision accrue de ces rapports attestent de l'immixtion de l'Union dans son fonctionnement quotidien.

Telle qu'elle a été conçue et pratiquée avant la crise, la gouvernance économique restait trop diffuse et trop légère pour remplir son office. La NGE se fait alors plus précise et plus astreignante. Elle s'intègre dans la préparation des budgets nationaux par le biais du semestre européen, voire dans leur exécution pour les États en situation de déficit. L'Union exerce alors, au minimum, une tutelle morale. Cependant, celle-ci ne saurait suffire. Le Parlement européen souligne que « selon la Commission, seulement 10 % des recommandations par pays pour 2013 ont été pleinement mises en œuvre ; relève, en outre, que 45 % des recommandations par pays n'ont que peu progressé ou n'ont pas progressé du tout »<sup>96</sup>. Au vu des réformes qui viennent d'être étudiées, un tel constat semble particulièrement désolant. Il faut rappeler qu'elles ont été voulues et votées par les États participants. Leur volonté d'y adhérer s'est d'ailleurs unanimement manifestée avec l'adoption du TSCG<sup>97</sup>. Face à un tel constat, il est salutaire que la NGE assouplisse les procédures de sanction et renforce le poids de celles-ci.

## 2. La sanction ex post du non-respect des recommandations

Les procédures de sanction de la NGE sont la *lex specialis*. La *lex generalis*, par laquelle la Commission exerce son rôle de gardienne des traités, peut aussi être mobilisée<sup>98</sup>. Le champ d'application des procédures de sanction étant limité *rationae materiae*, en dehors de celui-ci les procédures de droit commun s'appliquent. La Commission peut utiliser le recours en manquement<sup>99</sup> afin de faire condamner un État membre qui ne respecterait pas ses obligations de rédiger des rapports. Cependant, la lourdeur et la lenteur de cette procédure incitent à privilégier les sanctions *ad hoc* de la NGE. Celles-ci peuvent intervenir dans trois

96. Parlement européen, Commission des affaires économiques et monétaires, Projet de rapport sur le semestre européen pour la coordination des politiques économiques : mise en œuvre des priorités pour 2014, 1<sup>er</sup> août 2014, 2014/2059(INI), p. 6. Ces statistiques portent sur l'ensemble des États membres et non seulement sur ceux de la zone euro, qui nous intéressent ici.

97. Le *six pack* et le *two pack* ayant été adoptés selon la procédure législative ordinaire (à l'exception de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 nov. 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, précitée), certains États s'y sont peut-être opposés. Il est alors possible qu'ils n'aient pas consenti à l'ensemble de ces réformes. Cependant, l'impulsion nécessaire à leur adoption émane du Conseil européen, où le consensus est la règle. Enfin, l'adoption du TSCG, qui concentre l'essence de la NGE (notamment dans les règles qu'il convient de respecter) démontre leur engagement.

98. C'est d'ailleurs ce que la commission économique et monétaire du Parlement européen rappelle avec vigueur. Elle « fait remarquer qu'un certain nombre de recommandations par pays sont basées sur des textes juridiques de l'Union et que le non-respect de ceux-ci pourrait entraîner des procédures judiciaires ; rappelle aux États membres qu'ils doivent respecter leurs obligations légales prévues par le droit de l'Union » et elle « demande à la Commission, en tant que gardienne du traité, de faire pleinement usage de toutes les mesures prévues par le droit de l'Union pour contribuer à la mise en œuvre des recommandations par pays » (Parlement européen, Commission des affaires économiques et monétaires, Projet de rapport sur le semestre européen pour la coordination des politiques économiques : mise en œuvre des priorités pour 2014, précité, p. 6).

99. Art. 258 et 260 du TFUE.

sphères : la phase répressive du PSC, sa phase préventive et la lutte contre les déséquilibres macroéconomiques. Pour ces deux derniers domaines, il s'agit d'une innovation du *six pack*. Le déroulement de ces procédures démontre l'encaînement progressif de l'État, qui a été renforcé par certaines modifications des règles de vote, et de comportement, au Conseil, lorsqu'il se prononce sur d'éventuelles sanctions.

Deux procédures de sanctions concernent les déficits excessifs et la dernière les déséquilibres macroéconomiques<sup>100</sup>. Selon la gravité des manquements reprochés aux États, les sanctions peuvent être plus ou moins sévères.

La première s'inscrit dans le cadre de volet préventif du PSC. Au cours de la phase d'examen des programmes de stabilité, la Commission peut estimer qu'un État dévie de la trajectoire budgétaire censée le rapprocher de son OBMT. La Commission adresse alors un avertissement à l'État fautif, sur le fondement de l'article 121 § 4 du TFUE. Sur proposition de la Commission, le Conseil doit alors adopter une recommandation fixant un délai dans lequel l'État doit prendre les mesures pour remédier aux carences constatées<sup>101</sup>. À l'issue de ce délai, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter une « décision sur le non-respect », s'il estime que les mesures appropriées n'ont pas été mises en œuvre<sup>102</sup>. Dans l'hypothèse où le Conseil n'adopte par ladite décision, et après l'écoulement d'un mois, la Commission peut proposer une seconde décision qui sera automatiquement adoptée dans un délai de dix jours, sauf si le Conseil s'y oppose à la majorité simple. À ce stade de la procédure, l'article 4 du règlement 1173/2011<sup>103</sup> prévoit la possibilité pour le Conseil d'imposer à l'État la constitution d'un dépôt portant intérêt, selon la procédure de la majorité qualifiée inversée.

La seconde procédure de sanction, dans le cadre du volet correctif du PSC, était prévue par le traité de Maastricht et figure aujourd'hui à l'article 126 du TFUE<sup>104</sup>. Les réformes sont seulement venues l'assouplir. Lorsqu'un État membre ne respecte pas les critères posés par le PSC<sup>105</sup>, la Commission doit établir un rapport. Le Conseil peut alors décider que l'État connaît un déficit excessif sur le fondement de l'article 126 § 6 et, sur le fondement de l'alinéa suivant, adopter une recommandation. À ce stade de la procédure, le Conseil peut aussi imposer à l'État de constituer un dépôt ne portant pas intérêt, à la majorité qualifiée inversée<sup>106</sup>. L'État doit ensuite justifier auprès du Conseil qu'il a adopté les

100. Sur ces procédures de sanction, voir, F. ALLEMAND, F. MARTUCCI, « La nouvelle gouvernance économique européenne (Première partie) », précité, p. 71-76.

101. Art. 6 § 2 al. 2 du règlement 1466/97 consolidé précité.

102. *Idem*, art. 6 § 2 al. 5.

103. Règlement 1173/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 nov. 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, précité.

104. Et complété par le règlement 1467/97, depuis amendé par le *two pack*.

105. Sur ces critères voir *supra* I. A. 1.

106. Art. 5 du règlement 1173/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 nov. 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, précité.

mesures nécessaires afin d'adresser la situation de déficit excessif. En cas d'inaction nationale, le Conseil peut, conformément à l'article 126 § 8 du TFUE, décider de rendre publique la recommandation adressée à l'État<sup>107</sup>. Le *six pack* lui permet, à ce stade, d'imposer aussi à l'État une amende de 0,2 % de son PIB, à la majorité qualifiée inversée<sup>108</sup>. Si l'État membre persiste, le Conseil peut alors adopter des sanctions sur le fondement de l'article 126 § 9, seul cas où une telle éventualité était possible avec la réforme.

Enfin, une procédure similaire a été mise en place dans le cadre de la lutte contre les déséquilibres macroéconomiques. Conçu comme le complément naturel de la lutte contre les déficits, il était logique que le Conseil jouisse des mêmes instruments de contrainte. Deux situations peuvent aboutir à l'adoption de sanctions à l'encontre d'un État. Lorsque le Conseil a été convaincu par le « plan de mesures correctrices présenté par l'État membre », il adopte une recommandation dont la Commission assure le suivi et dont le Conseil juge des résultats. Si ces derniers sont insuffisants, le Conseil adopte une décision, sur le fondement de l'article 10 § 4 du règlement 1176/2011, le constatant. Cette dernière peut alors être assortie d'un dépôt ne portant pas intérêt<sup>109</sup>. Si le Conseil est amené à adopter deux fois ce type de décisions au cours de la même procédure, il peut alors infliger à l'État une amende<sup>110</sup>. De même, si le Conseil doit adopter deux recommandations afin d'exiger de l'État un plan satisfaisant, sur la base de l'article 8 § 3 du règlement 1176/2011, il peut l'assortir d'une amende<sup>111</sup>.

Lors de l'ensemble des procédures de sanction, les modalités de vote au Conseil sont modifiées, afin de rendre plus aisée l'adoption de ces mesures. Le Conseil vote à la majorité qualifiée inversée<sup>112</sup>. Ainsi, la décision sera adoptée sauf si elle est rejetée par le Conseil à la majorité qualifiée dans un délai de dix jours. L'inversion du mode de calcul rend ainsi plus difficile l'apparition d'une majorité de blocage. De même, le délai impose aux États une célérité dans leur prise de décision.

---

107. Art. 126 § 8 du TFUE.

108. Art. 6 du règlement 1173/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 nov. 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, précité.

109. Art. 3 § 1 du règlement 1174/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 nov. 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro.

110. *Idem*, art. 3 § 2 b).

111. *Idem*, art. 3 § 2 a).

112. Pour certains, la base juridique utilisée pour introduire cette nouvelle procédure serait insuffisante, voir C. OHLER, "A Governance Crisis? Terrace Change, Fiscal Union and the ECB", W.-G. RINGE, P. M. HUBER, *Legal Challenges in the Global Financial Crisis*, Hard Publishing, Oxford & Portland Oregon, 2014, p. 121-130, notamment p. 128. Sur cette procédure, voir F. ALLEMAND, F. MARTUCCI, « La nouvelle gouvernance économique européenne (Première partie) », précité, p. 76-81.

L'article 7 du TSCG<sup>113</sup> vient renforcer la procédure en imposant une solidarité aux États de la zone euro. Dans le cadre de la procédure pour déficit excessif, ces derniers doivent soutenir la proposition de la Commission, et donc voter en faveur de cette dernière. Cette obligation ne vaut cependant que si la majorité qualifiée d'entre eux ne s'y oppose pas. Le caractère contraignant d'une telle clause pour les États est discutable, sa justiciabilité douteuse et son intégration dans le droit de l'Union problématique. Elle contribue tout de même à assouplir les procédures de sanction et à permettre leur adoption plus aisément.

L'existence de ces procédures permet de renforcer la contrainte accompagnant la NGE. Certaines évaluations faites par la Commission de la situation de la France illustrent ce mécanisme. Ce pays, en situation de déficit excessif, est actuellement soumis à un « programme de partenariat économique ». Dans son avis, du 15 octobre 2013, sur le programme transmis par la France, la Commission estime que le programme de partenariat économique ne donne pas suffisamment d'informations sérieuses à la Commission. Elle estime ensuite que la réforme des retraites ne suffira pas à combler le déficit d'ici à 2020, que le régime de certains fonctionnaires et salariés d'entreprises publiques accuse de trop grands déficits. En conclut même que : « les décisions prises récemment par le gouvernement dans le domaine fiscal semblent aller à l'encontre de la recommandation du Conseil et jettent le doute sur la stratégie du gouvernement »<sup>114</sup>. Ce simple exemple montre la tutelle exercée par l'Union sur les gouvernements et notamment sur leurs choix de politique économique.

Pour l'instant aucune sanction n'a été prononcée à l'encontre de la France ou d'un autre pays. En effet, l'Union dispose d'une arme redoutable pour influencer la politique économique des États dont la situation est particulièrement préoccupante : la dépendance économique. Pour ces derniers, la crise a coupé leur accès aux marchés. Pour se financer, ils ont alors eu recours à la solidarité des autres États membres, de l'Union et du FMI. La conditionnalité accompagnant les plans d'aides à ces pays permet à l'Union de leur imposer des réformes économiques.

Ainsi, l'exemple de la France n'est rien comparé à ceux de la Grèce, de l'Irlande ou du Portugal. La tutelle morale, pour ces États, s'est transformée en une

113. Ce dernier n'est pas un modèle de clarté, il précise que : « Dans le respect total des exigences procédurales établies par les traités sur lesquels l'Union européenne est fondée, les parties contractantes dont la monnaie est l'euro s'engagent à appuyer les propositions ou recommandations soumises par la Commission européenne lorsque celle-ci estime qu'un État membre de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro ne respecte pas le critère du déficit dans le cadre d'une procédure concernant les déficits excessifs. Cette obligation ne s'applique pas lorsqu'il est établi que, parmi les parties contractantes dont la monnaie est l'euro, une majorité qualifiée, calculée par analogie avec les dispositions pertinentes des traités sur lesquels l'Union européenne est fondée sans tenir compte de la position de la partie contractante concernée, est opposée à la décision proposée ou recommandée ».

Sur article, voir A. ΔΙΜΟΠΟΥΛΟΣ, « The Use of International Law as a Tool for Enhancing Governance in the Eurozone and its Impact on EU Institutional Integrity », précité, p. 53.

114. Proposition d'avis du Conseil de la Commission, du 15 nov. 2013, COM(293)904 final, concernant le programme de partenariat économique de la France, p. 6.

véritable tutelle puisque l'aide qui leur a été accordée est conditionnée à la mise en œuvre de programmes de réformes drastiques. Par exemple, en 2011, une décision du Conseil impose à la Grèce : l'introduction d'une loi introduisant un barème d'imposition progressive, l'adoption d'une loi supprimant toutes les exonérations fiscales, la suppression de la plupart des crédits budgétaires affectés à l'allocation de solidarité, une réduction des pensions les plus élevées, une augmentation du taux de TVA, une augmentation des assises sur le tabac, l'alcool et le carburant<sup>115</sup>. Une telle soumission a depuis été organisée par un règlement du *two pack*<sup>116</sup>.

Il est indispensable dans la perspective d'une union entre les États de favoriser le rapprochement de leurs économies. Cependant, la NGE, comme toute bonne gouvernance, passe par l'élaboration de normes techniques, opaques – par exemple le statut juridique des GOPE reste à définir, la stratégie Europe 2020 ne se concrétise par aucun acte de véritable législation – et refusant toute politisation de leur contenu. Cependant, ce qui était acceptable, quoique parfois difficilement, dans le cadre d'une régulation de certaines activités complexes, ne l'est pas lorsque cela concerne les choix de politique macroéconomique des États. Même si le Conseil reste l'instance décisionnaire, la Commission en est la cheville ouvrière. La NGE évalue les politiques des États membres et tend à les modeler par des processus d'approbation préalable et de sanctions. Ici s'applique alors le modèle de la gouvernance à un domaine pour lequel il n'est pas fait. D'autant que, logiquement, la gouvernance est le fait d'institutions peu politisées – voire dépolitisées – prétendant agir de manière scientifique et non politique.

## § 2

### LE GOUVERNEMENT DE LA GOUVERNANCE

La présentation de la NGE démontre la volonté d'encadrer et d'influencer l'élaboration des politiques économiques nationales afin d'y intégrer les enjeux liés à l'appartenance à l'UEM. L'objectif affiché est de permettre leur convergence et ainsi de prévenir de nouvelles crises. Ces procédures répondent à certains canons de la gouvernance, telle qu'elle a été exposée en introduction, et notamment l'encadrement de la marge de manœuvre des autorités publiques par le biais de règles prédéfinies. Ces techniques ont cependant été adaptées aux spécificités de la matière en cause. Eu égard à l'importance des politiques concernées, il n'était pas envisageable d'en déléguer la préparation et l'exécution à des autorités indépendantes, comme c'est habituellement le cas. On assiste

115. Décision du Conseil de 11 juill. 2011 (2011/734/UE).

116. Règlement 472/2013/UE 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, précité.

alors à la supervision des autorités politiques par des organes techniques, conformément au dogme de la gouvernance, qui tend à imposer un gouvernement par les techniciens plutôt que par les politiques. Cette action se fait au nom de « standards » qui pourraient et devraient s'appliquer à l'ensemble des économies des États membres au mépris de la diversité, des États comme de la science économique.

### A. UN GOUVERNEMENT TECHNOCRATIQUE

Par définition, la gouvernance s'est construite en opposition avec les techniques classiques du gouvernement. Ce renouvellement a été induit par les besoins propres aux sociétés modernes, imposés notamment par la pensée économique néolibérale. Le fonctionnement du gouvernement représentatif a fait l'objet de vives critiques de la part des penseurs néolibéraux<sup>117</sup>. Ils estiment que le gouvernement par des règles prédéfinies est économiquement optimal alors que le gouvernement par les choix conduit à une méfiance des marchés<sup>118</sup>. En effet, les élus seraient tentés de tricher afin de gagner les élections à venir. Il est alors recommandé de confier l'exercice de certains pouvoirs à des autorités politiquement indépendantes, dont les comportements ne seront pas influencés par les cycles électoraux. La gouvernance est donc la traduction institutionnelle de ces dogmes et son avènement la reconnaissance officielle, par les dirigeants eux-mêmes, de la pertinence de telles critiques. La gouvernance exige alors que le pouvoir soit confié à des techniciens et met alors en place un gouvernement technocratique.

L'influence de telles considérations sur la NGE est forte. La crise grecque est venue démontrer qu'il n'était pas possible de faire confiance aux dirigeants politiques qui ont menti, pendant de nombreuses années, sur l'état réel de leur économie. Les réformes imposent la délégation du pouvoir, statistique notamment, au niveau national à des autorités indépendantes. Étrangement, la passivité de l'Union face aux manipulations statistiques grecques<sup>119</sup>, pourtant connues depuis 2005, n'a pas engendré autant de remise en question. La Commission s'est vue confortée dans son rôle d'experte, chargée d'assister le

---

117. Sur ce thème, voir V. VALENTIN, *Les conceptions néolibérales du droit*, Economica, Paris, 2002, 385 p., p. 155-176; J. SALMON, « Quelle place pour l'État dans le droit international aujourd'hui ? », *RCADI*, 2010, vol. 38, p. 9-78 et notamment p. 48-51; R. COLLAT, « Généalogie critique de la gouvernance macroéconomique européenne », F. SNYDER, A. SONNTAG, W. SONNTAG, *La « main visible »*. *Perspectives européennes et globales sur la régulation des marchés financiers et la gouvernance économique*, Bruylant, Bruxelles, 2012, p. 293-340.

118. Voir R. J. BARRO, D. B. GORDON, "A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model", *The Journal of Political Economy*, 1983, vol. 91 n° 4, p. 589-610; des mêmes auteurs "Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy", *Journal of Monetary Economics*, 1983, vol. 12 n° 1, p. 101-121.

119. Voir F. ALLEMAND, F. MARTUCCI, « La nouvelle gouvernance économique européenne (Première partie) », précité, p. 34-37; T. ERNOULT, « Maquillages des comptes publics grecs : statistiques à la dérive ? », *Regards croisés sur l'économie*, 2012, vol. 11 n° 1, p. 113-115.

Conseil et le Conseil européen qui ont, parfois, retrouvé leur rôle initial de forum intergouvernemental opaque.

### 1. Au niveau national

Le système institutionnel de la gouvernance s'impose aussi au niveau national. L'adoption des budgets nationaux est ainsi dorénavant soumise à l'expertise d'autorités indépendantes. La seule directive du *six pack* y veille, soutenue en cela par le *two pack* et le TSCG. Ils encadrent, non seulement, la production des statistiques par des autorités indépendantes, mais exigent aussi la mise en place d'un organe indépendant de surveillance des budgets nationaux.

Les statistiques sont cruciales pour l'UEM. Elles sont le fondement des examens *ex post* et *ex ante* menés par la Commission. Afin de s'assurer de leur qualité, l'Union encadre leur production.

Le domaine sensible des prévisions macroéconomiques a été encadré et influencé par l'Union. En effet, l'optimisme d'un gouvernement, dans ce domaine, peut lui permettre d'influencer grandement sur sa trajectoire d'ajustement et ainsi paraître se rapprocher plus rapidement de son OBMT et de l'équilibre budgétaire. Inversement, « des précisions macroéconomiques et budgétaires biaisées et irréalistes peuvent (...) porter atteinte au respect de la discipline budgétaire »<sup>120</sup>. Afin d'écartier un tel risque, le *six pack* encadre cet exercice subjectif. En premier lieu, la directive exige que les États membres désignent les « institutions responsables de la production des prévisions macroéconomiques »<sup>121</sup>. Leur activité est influencée par la Commission, qui rend publics les paramètres et méthodes selon lesquels elle construit ses prévisions<sup>122</sup> et qui fournit aux États des prévisions de dépenses<sup>123</sup>. Enfin, les États doivent évaluer régulièrement ces institutions et, en cas de distorsion importante sur une période de quatre années, adopter les mesures nécessaires<sup>124</sup>.

Dans le domaine statistique, les États ont l'obligation de garantir « l'indépendance professionnelle des autorités statistiques »<sup>125</sup>. Le règlement précise trois conditions minimum pour cette indépendance : une politique de recrutement et de licenciement transparente basée uniquement sur des critères professionnels, une allocation budgétaire annuelle voire pluriannuelle et la fixation anticipée des dates de publication des statistiques. Les deux premiers point visent à garantir l'absence de pression politique sur les membres de ces autorités et sur l'autorité dans son ensemble. Le dernier vient garantir à l'autorité le temps nécessaire à la production de statistiques fiables. Or, ces dernières ont intérêt à être de qualité,

120. Considérant 8 de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 nov. 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, précité.

121. *Idem* art. 4 § 5.

122. *Idem*, art. 4 § 2.

123. *Idem*, art. 4 § 3.

124. *Idem*, art. 4 § 6.

125. Art. 10 bis du règlement 1466/97 consolidé précité.

l'État pouvant dorénavant être sanctionné lorsqu'il a, « intentionnellement ou par grave négligence, fait des déclarations statistiques erronées »<sup>126</sup>.

Une fois le budget établi sur la base de statistiques et de prévisions honnêtes et de qualité, il est prévu la création d'une instance nationale chargée de vérifier qu'il répond bien aux exigences de l'Union. Ce mécanisme a une double base juridique, dont il est délicat de dire si elles évoquent la même chose.

Le TSCG impose aux États, dans une formule sibylline, de mettre en place : « un mécanisme de correction [...] déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation »<sup>127</sup>. Conformément au traité<sup>128</sup>, la Commission a publié des principes communs, à destination des États membres, dans la mise en place de ces mécanismes. Celle-ci précise que les États doivent mettre en place des « organismes indépendants ou disposant d'une autonomie fonctionnelle »<sup>129</sup>. Leur indépendance doit être assise sur quatre principes : l'ancrage de leur régime statutaire dans le droit, l'interdiction des États de leur donner des instructions ou l'obligation d'assurer leur liberté de communication, des nominations fondées sur l'expérience et la compétence, et enfin des ressources appropriées<sup>130</sup>. La mission de ces organismes sera d'évaluer publiquement si les circonstances pour le déclenchement du mécanisme de correction sont réunies. L'État doit alors être contraint de se conformer à son avis ou d'expliquer les raisons pour lesquelles il refuse de le faire. Ainsi, lorsqu'ils élaboreront leurs budgets, les gouvernements pourront être censurés publiquement par une autorité indépendante, si leur projet ne respecte pas les règles européennes. Même si la censure n'est pas contraignante, elle démontre une certaine prééminence des organes techniques sur les organes politiques.

Le mécanisme imposé par le *two pack* a un champ d'intervention plus large. Selon l'article 5 du règlement 473/2013, les États doivent mettre en place des « organismes indépendants chargés du suivi des règles budgétaires ». Ils sont chargés d'évaluer le respect par l'État membres des règles du PSC et celui par les règles budgétaires des différents plans nationaux, ainsi que des circonstances exceptionnelles qui pourraient conduire l'État membre à dévier de sa trajectoire d'ajustement. Contrairement aux organes précédemment évoqués, dont certains déterminants de l'indépendance sont précisés, le règlement ne précise ni la nature ni le contenu de l'indépendance de ces organismes.

126. Art. 8 du règlement 1173/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 nov. 2011 sur la mise en oeuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, précité.

127. Art. 3 § 1 e) TSCG.

128. *Idem*, art. 3 § 2.

129. Communication de la Commission, *Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire*, COM(2012)342 final, 20 juill. 2012, Annexe 1 7).

130. *Idem*.

Ainsi, les techniques propres à la NGE ont été transposées au niveau national. Les deux sphères d'intervention de ces mécanismes reflètent les ambiguïtés de la gouvernance. En effet, le domaine statistique étant technique, il est parfaitement logique de le confier à des techniciens. Inversement, la question budgétaire répond à des considérations techniques mais aussi à des considérations politiques, qui ne peuvent être évaluées par des techniciens. Cette ambivalence se retrouve aussi au niveau de l'Union.

## 2. Au niveau de l'Union

L'Union européenne n'est qu'en partie responsable des crises. Les politiques macroéconomiques nationales menées égoïstement depuis le passage à l'euro en ont été le ferment principal. Pourtant, dans l'opinion publique, les crises symbolisent l'échec du projet européen<sup>131</sup>. Certes, la « crise politique »<sup>132</sup> de l'Union couve depuis longtemps, mais les crises économiques l'ont renforcée. Au niveau économique, la NGE a participé à la résolution des crises. Mais, au niveau politique, les institutions et les procédures précédemment décrites risquent d'entretenir la crise politique. Non seulement, elles modifient l'équilibre institutionnel au profit des institutions les plus opaques, mais elles ne permettent pas l'éclosion de légitimité alternative, par le biais de la société civile, pourtant prônée par les tenants de la gouvernance.

Trois institutions sont au centre de la NGE : la Commission, le Conseil et le Conseil européen. L'équilibre entre ces institutions, ainsi qu'avec le Parlement européen, est fragile et la crise institutionnelle sous-jacente<sup>133</sup>. En effet, malgré les efforts du constituant européen pour combler le « déficit démocratique », au moyen notamment de l'accroissement des pouvoirs du Parlement, l'Union souffre toujours d'un « déficit politique »<sup>134</sup>. La répartition des pouvoirs entre les trois institutions précitées, au sein de la NGE, vient aggraver ce déficit, notamment en accentuant l'intergouvernementalisme aux dépens de la méthode communautaire<sup>135</sup>.

Le Conseil et le Conseil européen ont vu leurs rôles renforcés, avec une répartition des tâches classiques, où les grandes initiatives politiques sont laissées au Conseil européen et le rôle décisionnel quotidien confié au Conseil. Or, au fil des crises, le Conseil européen s'est mu en une instance de négociations

---

131. Sur ce thème, voir P. CRAIG, "Economic Governance and the Euro Crisis: Constitutional Architecture and Constitutional Implications", M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROCHE, *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Hart Publishing, Oxford & Portland Oregon, 2014, p. 19-40, notamment p. 36.

132. Sur cette crise, voir L. AZOULAI, « La crise politique », C. BLUMANN, F. PICOD (dir.), *L'Union européenne et les crises*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 143-161.

133. Sur la crise institutionnelle, voir R. MEHDI, « Les crises institutionnelles », C. BLUMANN, F. PICOD (dir.), *L'Union européenne et les crises*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 121-141.

134. L'expression est de R. Dehousse. Cité par J. WEILER, "Revisiting *Van Gend en Loos*: Subjectifying and Objectifying the Individual", CJCE, *50<sup>e</sup> anniversaire de l'arrêt Van Gend en Loos*, OPOUE, 2013, p. 11-21.

135. R. DEHOUSSE, L. BOUSSAGUET, « L'impact de la crise sur la gouvernance européenne », *Pouvoirs*, n° 149, 2014, n° 2, p. 7-18, notamment p. 8-10.

intergouvernementale dont l'accroissement du rôle, la responsabilité limitée et l'absence de transparence posent problème<sup>136</sup>.

La Commission joue un rôle ambigu. Il est indéniable qu'elle a été une force de proposition afin de renforcer la gouvernance économique de l'UEM et de donner une ambition lorsque les États et leurs négociations diplomatiques en manquaient<sup>137</sup>. Cependant, sa fonction quotidienne s'est accrue<sup>138</sup> et en fait le symbole du caractère bureaucratique de la NGE. La Commission est reléguée à un rôle technique d'expertise. Tel un comptable, elle vérifie inlassablement au fil des pages de ses rapports que les États respectent les critères, de plus en plus complexes. D'autant que ses processus internes de fonctionnement, où parfois l'administration prend le pouvoir sur son commissaire<sup>139</sup>, sont assez obscurs<sup>140</sup>. Au surplus, l'exécutif bruxellois a le mauvais rôle. Il incarne ce pouvoir supérieur et désincarné qui vient tancer les États, dans l'exercice d'une de leurs fonctions les plus symboliques.

Le caractère bureaucratique est pourtant consubstantiel à la fonction assignée à la Commission. Elle se doit de représenter la neutralité technique et scientifique venant appliquer, objectivement, les critères européens. C'est, en même temps, ce qui lui est reproché<sup>141</sup>. Or, le renforcement de la bureaucratie n'a pas débouché sur un accroissement des pouvoirs du Parlement européen. Celui-ci est, certes, mentionné dans le *six* et le *two pack* avec l'instauration d'un « dialogue économique ». Le Parlement peut ainsi inviter les présidents des trois institutions précitées, ainsi que celui de l'Eurogroupe, à venir examiner avec lui les données, recommandations et conclusions issues de la NGE<sup>142</sup>. Ce dialogue se veut alors le pendant du « dialogue monétaire », entre le Parlement et la BCE. L'efficacité limitée de ce dernier n'augure rien de bon pour le dialogue économique<sup>143</sup>. Le Parlement devrait se saisir efficacement de ce levier, qui semble être l'un des seuls

136. Voir S. NOVAK, « Le grand retour des États? », *Pouvoirs*, n° 149, 2014 n° 2, p. 19-27, notamment p. 24-26. Certains sont allés jusqu'à voir dans le Conseil européen, et notamment avec sa présidence permanente, un « elite-institutionnal form of executive governance » (K. A. AMSTRONG, « Differentiated Economic Governance and the Reshaping of Dominium Law », M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROCHE, *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Hart Publishing, Oxford & Portland Oregon, 2014, p. 65-83, notamment p. 72).

137. Sur le rôle de proposition de la Commission, voir R. DEHOUSSE, L. BOUSSAGUET, « L'impact de la crise sur la gouvernance européenne », précité, p. 14.

138. Sur cet accroissement, voir M. W. BAUER, S. BECKER, « La gouvernance économique durant et après la crise: vers la disparition de la Commission européenne? », *Pouvoirs*, n° 149, 2014 n° 2, p. 29-44.

139. Voir H. BULL, « Kafka à la sauce bruxelloise? Observations d'un praticien désabusé », *Revue française d'administration publique*, n° 133, 2010 n° 1, p. 99-104, notamment p. 103.

140. Voir, A. DE STREEL, « EU Fiscal Governance and the Effectiveness of its Reform », précité, p. 99.

141. Sur cette ambivalence, voir, R. DEHOUSSE, L. BOUSSAGUET, « L'impact de la crise sur la gouvernance européenne », précité, p. 14-15.

142. Le « dialogue économique » est omniprésent dans le *six* et le *two pack*. Il est mentionné quasiment dans chaque règlement. Voir: art. 2 bis ter du règlement 1466/97 consolidé, repris quasiment à l'identique par l'art. 14 du règlement 1176/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 nov. 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, précité.

143. Sur le déroulement de ce dialogue et son impact limité, voir: F. AMTENBRINK, K. VAN DUIN, « The European Central Bank before the European Parliament: theory and practice after 10 years of monetary dialogue », *ELJ*, 2009, vol. 34, n° 4, p. 561-583.

à même de légitimer la NGE, car les voies alternatives prônées par les tenants de la gouvernance sont fermées.

Le lecteur de ces lignes, qui aura eu le courage d'atteindre la seconde partie, aura déjà constaté par lui-même l'extrême sophistication des mécanismes de la NGE. À un tel niveau, la complexité confine à l'opacité. Pourtant, la transparence a souvent été vue comme l'une des voies de la légitimation de la gouvernance<sup>144</sup>. La légitimité des organes et procédures de la gouvernance ne peut être recherchée par les mécanismes traditionnels du gouvernement représentatif dont, par définition, ils doivent être indépendants. Elle se fait alors par la transparence et l'ouverture aux publics et aux tiers intéressés des mécanismes de la gouvernance. Or, ces deux biais traditionnels sont, respectivement, impraticables et absents de la NGE.

En l'espèce, la transparence conduit à un excès d'information qui rend impossible toute légitimation et, au contraire, qui renforce le caractère technocratique de la NGE.

L'exemple de la France permettra de s'en convaincre. En un an, entre octobre 2013 et octobre 2014, la France a transmis trois documents majeurs à la Commission : à l'automne 2013, son projet de budget pour l'année suivante<sup>145</sup> de 53 pages et au printemps 2014 son « Programme national de réforme »<sup>146</sup> de 121 pages et son « Programme de stabilité »<sup>147</sup> de 94 pages. Au total, ces documents font 268 pages. Sur la même période, La Commission a publié six rapports à destination de la France, soit plus de 190 pages<sup>148</sup>. En ne comptant que les États

144. Voir, *supra*, Introduction.

145. République Française, Projet de loi de finance pour 2014 – Economic, social and financial report (extract), [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/dbp/fr\\_2013-10-15\\_dbp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/fr_2013-10-15_dbp_en.pdf). Comme son nom l'indique, ce document n'est qu'un extrait d'un projet plus volumineux, mais qui n'a pas été publié ainsi sur le site de la Commission.

146. République Française, Programme national de réforme, mai 2014, ([http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrp2014\\_france\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrp2014_france_fr.pdf)).

147. République Française, *Une stratégie pour plus de croissance et d'emploi. Programme de stabilité 2014-2017*, ([http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/sp2014\\_france\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/sp2014_france_fr.pdf)).

148. Elle a publié des documents à destination du Conseil : European Commission, Commission opinion of 15.11.2013 on the Draft budgetary plan of France, 15 nov. 2013, C(2013) 8004 final, 6 p. ; Commission européenne, Recommandation de recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2014 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2014, 2 juin 2014, COM(2014) 411 final, 11 p.

Elle a aussi publié des documents ne prenant pas la forme d'un acte de la nomenclature officielle : European Commission, Macroeconomic Imbalances France 2014, European Economy, Occasional Paper 178, mars 2014, 53 p. ; Commission européenne, Évaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité de la France pour 2014, Document de travail de la Commission, 2 juin 2014, SWD(2014) 411 final, 63 p. ; European Commission, Commission staff working document Analysis of the Draft Budgetary Plan of France Accompanying the document Commission opinion on the Draft Budgetary Plan of France, 15 nov. 2013, SWD(2013) 604 final, 18 p. ; Commission européenne, Complément statistique relatif à l'emploi du Programme national de réforme français 2014 en mai 2014 de, 41 p. ([http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/annex12014\\_france\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/annex12014_france_fr.pdf)).

Ce recensement ne se veut pas exhaustif. En effet, l'ensemble des documents de la Commission n'est pas publié. Au surplus, ces documents sont répartis sur plusieurs pages du site de la Commission. Il se peut alors que certains d'entre eux nous aient échappé.

membres de la zone euro et en imaginant que ce chiffre est équivalent pour les autres États membres, cela fait un total de plus de 3 400 pages par an<sup>149</sup>.

Ce calcul résume le caractère profondément opaque et bureaucratique de la NGE. L'opacité vient de la quantité de document, du temps nécessaire pour les lire<sup>150</sup>, de leur qualification disparate où des communications se mêlent à des documents de travail de la Commission et à des numéros spéciaux de la revue *European Economy*, de leur teneur globalement technique donc rébarbative, voire aussi simplement de leur diversité<sup>151</sup>. Le caractère technocratique dérive de la fonction de ces documents. Ils servent d'interface entre les États et les institutions de l'Union. Ils sont alors partie d'un jeu de négociations diplomatiques plus que d'une procédure ouverte et inclusive du citoyen.

L'ouverture des mécanismes de la NGE à la société civile dépend, en premier lieu, des États membres. Ceux-ci peuvent librement décider de l'y associer à la rédaction des différents rapports qu'il convient de remettre à l'Union. Il n'y a que dans le cas où l'État membre est soumis au règlement 472/3013, le plus contraignant du *two pack* et qui concerne les États soumis à la solidarité conditionnelle de l'Union, qu'il leur est demandé d'ouvrir aux partenaires sociaux et à la société civile le processus de rédaction du programme d'ajustement macro-économique<sup>152</sup>. Au niveau de l'Union, comme les développements précédents l'ont montré, l'ensemble du processus se passe de manière globalement opaque. Enfin, les échanges entre la Commission et les États membres sur le contenu de leurs rapports sont aussi couverts par le sceaux du secret. Il est profondément regrettable que l'élaboration de politiques aussi fondamentale échappe aux citoyens, au nom du caractère prétendument technique des choix ainsi opérés.

## B. UN GOUVERNEMENT ÉCONOMIQUE

La NGE renforce un système dont l'échec a été patent. Les rustines semblent avoir été judicieusement placées afin de garantir le respect du gouvernement par les règles. Le renforcement des obligations de rapport des États membres et des sanctions, ainsi que la solidarité imposée aux membres de la zone euro au Conseil, permettront, peut-être, d'ajouter la dose de contrainte indispensable à la convergence des économies nationales. Il n'est cependant pas possible de résumer l'échec de la gouvernance économique à ces questions techniques. Elle porte, en elle-même, les apories d'un système biaisé qui feint de ne pas voir que les

149. Ce chiffre ne compte que les documents visant les États membres en particulier. Il faudrait y ajouter ceux qui ont trait à la zone euro ou à l'Union dans son ensemble.

150. L'auteur de ces lignes confesse n'avoir pas lu l'ensemble des documents publiés par la Commission...

151. Il faut en effet que le lecteur soit informé de la différence entre un « programme national de réforme », un « programme de stabilité » et un « programme de partenariat économique » pour, avant de commencer à lire un document, simplement savoir ce qu'il lit !

152. Art. 8 du règlement 472/2013/UE 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, précité.

politiques macroéconomiques ne peuvent pas être traitées comme d'autres questions techniques, que l'économie n'est pas une science mais une idéologie, qui se décline selon les valeurs de son auteur, et qui feint de ne pas comprendre que « la démocratie sans la politique est un oxymore »<sup>153</sup>. Ainsi, la nouvelle gouvernance économique prétend gouverner de manière neutre selon des règles économico-scientifiques, érigée en standards vers lesquels les États doivent converger, au mépris de l'ensemble du système. Elle n'est, en réalité, qu'un expédient face à l'impossibilité matérielle et l'incapacité diplomatique d'offrir un gouvernement politique à la zone euro.

### 1. Un gouvernement mécanique

Le premier pilier de la NGE est l'évaluation. Or, pour ce faire, celle-ci a besoin de règles. Au-delà des simples seuils indiqués par le traité, ces règles doivent se décliner concrètement. Elles ont alors donné naissance à des standards, des totems brandis par la Commission. Or, l'application mécanique de ces standards, de manière quasiment indifférenciée, conduit à une vue superficielle qui nuit à l'économie de la zone euro dans son ensemble.

Les objectifs de la NGE sont précisés par les considérants du *six* et du *two pack*. Il s'agit d'une stratégie : « en faveur d'une croissance et d'emplois durables »<sup>154</sup>. Ces objectifs larges ont été déclinés dans des standards devant guider les États membres dans leurs choix de politique économique et permettant à la Commission d'effectuer ses évaluations. Ces standards sont au nombre de trois : assainissement budgétaire, compétitivité et réformes structurelles. Les États doivent mener des réformes structurelles afin d'assainir leurs finances publiques tout en gagnant en compétitivité afin de favoriser la croissance, dans un contexte de baisse des dépenses publiques<sup>155</sup>. En réalité, équilibre des finances publiques et rétablissement de la compétitivité sont des sous-objectifs que les réformes structurelles permettraient d'atteindre.

La définition de la notion d'équilibre budgétaire est assez facile à cerner, notamment à la lecture des obligations des États en la matière<sup>156</sup>. Celle des « réformes structurelles » transparaît de certaines publications. Il s'agirait d'« un programme ambitieux de réformes de nature à accroître la flexibilité, la productivité et la compétitivité ». Il faut alors : « supprimer les obstacles au fonctionnement efficace des marchés du travail (...) stimuler la productivité du travail pour renforcer les perspectives de croissance à plus long terme et améliorer la compé-

153. "Democracy without Politics is an oxymoron", J. WEILER, *Revisiting Van Gend en Loos: Subjectifying and Objectifying the Individual*, précité, p. 19.

154. Voir, par exemple : considérant 1, règlement 1174/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 nov. 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro.

155. Sur ce thème, voir Communication de la Commission, *Europe 2020 : une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, précité, notamment p. 30-31.

156. Voir *supra* I. A. 1).

titivité par le biais d'investissements en capital et de mesures favorisant la productivité totale des facteurs »<sup>157</sup>.

En réalité, les réformes structurelles préconisées constituent le prolongement logique de l'agenda économique de l'Union centré sur la libéralisation et la concurrence et sont alors l'ultime déclinaison des influences du néolibéralisme<sup>158</sup>. Ainsi, la Commission estime qu'il faut « améliorer le fonctionnement et la flexibilité des marchés des produits et des services, par exemple (...) en libéralisant de nouveau secteurs des services »<sup>159</sup>. Mais, dans le cadre de la NGE, la Commission va plus loin et propose de véritables choix de politique économique, notamment lorsqu'elle estime nécessaire de « repenser la fiscalité en élargissant la base d'imposition et en déplaçant la charge fiscale pesant sur le travail vers d'autres bases d'imposition »<sup>160</sup>. Il y a là un véritable programme politique qui se cache derrière l'illusion de la neutralité économique. Or, « l'économie n'est pas une science »<sup>161</sup>.

Les apories du caractère pseudo-scientifique de la NGE ressortent parfois des recommandations faites aux États membres et notamment de leurs incohérences géographiques ou temporelles.

Ainsi la Commission se félicite que le Portugal ait fait des réformes conduisant à : « assouplissement des règles de négociation collective, baisse significative des indemnités de rupture de contrat, réduction des prestations de chômage afin d'accroître les incitations au retour sur le marché du travail, modifications de l'aménagement du temps de travail » et quelques pages plus loin s'inquiète de la situation au Royaume-Uni où « nombreux sont ceux qui occupent des emplois précaires ou temporaires, notamment parmi les jeunes »<sup>162</sup>.

En 2014, contrairement à l'année 2013, la Commission estime que : « la zone euro se trouve désormais confrontée à des défis d'une autre nature »<sup>163</sup>. Ces derniers concernent : « l'impact qu'exercent les pressions au désendettement sur la croissance à moyen terme dans de nombreux pays, le niveau inacceptable du

---

157. Commission européenne, Évaluation des programmes nationaux de réforme de stabilité 2013 pour la zone euro accompagnant le document Recommandation de Recommandation du Conseil concernant la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques des États membres dont la monnaie est l'euro (COM(2013) 379), SWD(2013) 379, p. 7.

158. Sur les diverses manifestations de ce phénomène, voir : A. CRESPIY, P. RAVINET, « Les avatars du néolibéralisme dans la fabrique des politiques européennes », *Gouvernement et action publique*, n° 2, 2014 n° 2, p. 9-29.

159. Communication de la Commission, *Examen annuel de la croissance 2014*, précité, p. 7.

160. *Idem*, p. 9.

161. F. BOURGUIGNON, « L'économie n'est pas une science », *L'Économie politique*, n° 55, 2012, n° 3, p. 7-13.

162. Commission européenne, Document de travail des services de la Commission accompagnant l'examen annuel de la croissance 2014. État d'avance de la mise en œuvre des recommandations par pays (COM(2013) 800 final), 12 nov. 2013, SWD(2013) 800 final, respectivement p. 36 et 44.

163. Évaluation des programmes nationaux de réforme de stabilité 2013 pour la zone euro accompagnant le document Recommandation de Recommandation du Conseil concernant la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques des États membres dont la monnaie est l'euro (COM(2014) 401 final, SWD(2014) 401 final, p. 5.

chômage et des inégalités, la viabilité des dettes privées et publiques dans un contexte de désinflation concurrentielle». Or, ladite pression au désendettement est la résultante directe de la NGE et des évaluations de la Commission. Pourtant, ses rapports ne démontrent aucune remise en cause. Au contraire, en juin, elle estimait fièrement que : « Ces quatre dernières années, les recommandations annuelles par pays formulées par la Commission ont servi de boussole pour sortir de la crise et retrouver la voie de la croissance »<sup>164</sup>.

L'absence totale de recul de la Commission sur les dogmes sur lesquels elle se fonde est inquiétante. En effet, deux autres organisations internationales, fondées sur des dogmes similaires à l'Union, commencent à questionner leurs fondements. Ainsi, l'OCDE s'est lancée dans un programme de réflexions intitulé « Nouvelles approches face aux défis économiques » fondée sur l'idée que : « nous devons revoir nos grilles d'analyse, remettre en question les «vérités établies» et les analyses conventionnelles, tout en réexaminant et en peaufinant les conseils que nous prodiguons »<sup>165</sup>. De même, les économistes du FMI ont reconnu des erreurs dans le calcul de l'impact de l'austérité<sup>166</sup>. En revanche, l'idéocratie du marché à l'œuvre dans l'Union n'est pas atteinte par ces remises en question. La Commission n'est cependant pas en position de changer seule les bases théoriques et idéologiques du fonctionnement de la NGE. Ces dernières ont été déterminées par les États et c'est à eux qu'il appartient de les remettre en cause, ce dont ils semblent incapables.

## 2. Un gouvernement par défaut

L'élaboration de la NGE s'est en réalité faite sous une double contrainte empêchant de dépasser le modèle présenté. Les faiblesses initiales du volet répressif de la gouvernance économique devaient être compensées par la pression du marché. Celle-ci ne s'est fait ressentir que tardivement, au cœur de la crise, imposant alors d'approfondir le modèle existant destiné à répondre à ses exigences. Face à cette pression, l'absence de vision ambitieuse des États les a contraints à poursuivre dans la voie originellement empruntée.

La crise des dettes souveraines a démontré l'emprise des marchés sur les politiques économiques des États. En décidant de privatiser leurs dettes souveraines, et ainsi de les émettre sur les marchés financiers, les États ont permis au marché d'évaluer et de comparer leurs situations économiques et implicitement leurs politiques économiques. La crise des dettes souveraines a mis en lumière

---

164. Commission européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions. Semestre européen 2014 : recommandations par pays. Bâtir la croissance, 2 juill. 2014, COM(2014) 400 final, p. 1.

165. OCDE, Rapport du secrétaire général aux ministres 2013, Éditions de l'OCDE, Paris, 2013, 103 p., p. 11.

166. Voir, O. BLANCHARD, D. LEIGH, "Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers", *IMF Working Paper*, January 2013, WP/13/1.

le poids pris par les exigences du marché, par le truchement des taux d'intérêt auxquels les États empruntent. Il est alors apparu que la crédibilité des États, qui détermine le taux d'emprunt, passe par la confiance du marché dans leur capacité à rembourser, qui se détermine par la soutenabilité de leur dette. Les États les plus endettés et les moins capables de rembourser leur dette ont alors fait face à des taux d'intérêt trop élevés.

L'urgence a été alors de rétablir la crédibilité des États par le biais de la réduction de leur dette. C'est sur cette voie que s'est engagée l'Union engendrant alors un développement généralisé des politiques d'austérité dans la zone euro. Les normes de la NGE sont alors des normes issues voire dictées par le marché<sup>167</sup>. On comprend alors les raisons poussant à fonder cette gouvernance sur des mécanismes propres à rassurer le marché, comme l'intervention d'institutions technocratiques indépendantes, et sur l'évaluation économique des politiques nationales. Il s'agit de les faire converger vers un standard économique compatible avec les exigences des marchés.

La logique commune du marché et de l'économie a une tendance expansionniste conduisant à une soumission du politique à l'économie<sup>168</sup>. Ce phénomène prend une ampleur inédite au sein de l'Union européenne où il se conjugue avec la domination de la règle de droit sur les conflits politiques, qui se cristallise en une constitution économique<sup>169</sup>. Ainsi, au sein de l'Union, le politique est soumis non seulement à l'économie, mais aussi à ses propres choix gravés dans le marbre des traités.

La réforme de la gouvernance économique s'est opérée dans ce carcan, sous la pression des marchés, mais aussi en l'absence d'ambition commune. Or, comme J. Habermas l'a parfaitement résumé : « Se réfugier, sans boussole, dans la politique des «petits pas» ne trahit jamais qu'une seule chose : l'absence de toute perspective d'envergure »<sup>170</sup>. Les solutions adoptées sont principalement le fruit de compromis franco-allemand<sup>171</sup>. Or, les deux États sont porteurs de deux visions radicalement opposées, l'Allemagne tenant du gouvernement par les

167. Sur le désendettement comme conséquence inévitable de la contrainte de marché, voir J.-P. FITOUSSI, « La marge de manœuvre des États. Des démocraties sans souveraineté », *Pouvoirs*, n° 142, 2012 n° 3, p. 61-70.

168. Sur ce thème, voir P. ROSANVALLON, *Le capitalisme utopique. Une histoire de l'idée de marché*, Seuil, Paris, 1999, 251 p. ; M.-A. FRISON-ROCHE, « Le modèle du marché », *APD*, 1995, n° 40, p. 287-313.

169. Sur la constitutionnalisation de l'Union en tant que triomphe du droit sur le politique, voir A. VAUCHEZ, *L'Union par le droit. L'invention d'un programme institutionnel pour l'Europe*, Presses de la Fondation nationales des sciences politiques, Paris, 2013, 320 p., notamment p. 297-341. Sur la notion de constitution économique, les écrits sont nombreux ; voir : L.-J. CONSTANTINESCO, « La constitution économique de la CEE », *RTDE*, 1977, p. 244-281 ; O. DEBARGE, T. GEORGOPOULOS, O. RABAEY (dir.), *La constitution économique de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2008, 371 p. ; et le dossier de la *Revue Internationale de droit économique* intitulé : « La Constitution économique européenne revisitée », 2011 n° 4, p. 411-499.

170. J. HABERMAS, *La constitution de l'Europe*, Paris, Gallimard, 2012, 224 p., p. 63.

171. Voir, R. DEHOUSSE, L. BOUSSAGUET, « L'impact de la crise sur la gouvernance européenne », précité, p. 11-12 ; F. ALLEMAND, F. MARTUCCI, « La nouvelle gouvernance économique européenne (Première partie) », précité, p. 84.

règles et la France de la création d'un véritable gouvernement économique<sup>172</sup>. Le compromis s'est donc fait, comme le plus souvent au niveau européen, *a minima* et dans le prolongement des voies déjà tracées. Alors même que la crise démontrait l'échec de la gouvernance économique<sup>173</sup>, elle a pourtant été réformée à logique constante. L'absence d'alternative et la contrainte des marchés y ont veillé<sup>174</sup>.

Or le remède pourrait être pire que le mal. D'un point de vue économique, l'austérité imposée par la NGE peut s'avérer contreproductive dans un contexte où les économies nationales sont fortement interdépendantes. L'austérité généralisée affaiblit l'ensemble des États. L'évaluation est une logique de concurrence entre les États, qui cherchent alors tous à rétablir leur compétitivité au détriment des autres États. Le principe « non-coopératif » ainsi à l'œuvre peut, à moyen terme, affaiblir l'ensemble de la zone euro et faire basculer dans une nouvelle crise de déflation<sup>175</sup>. D'un point de vue juridique et politique, selon la formule limpide de M. P. Maduro : « the disciplining of national political processes by a non-political space would put democracy itself into question »<sup>176</sup>.

---

172. Voir P. KAUFFMAN, O. CLERC, « La gouvernance économique de l'Union européenne à l'épreuve des crises », précité, p. 253. Ils y voient un « clivage fondamental ».

173. Voir, J. HABERMAS, *La constitution de l'Europe*, précité, p. 13 et s.

174. Comme le souligne F. MARTUCCI, il y a là un cumul entre « l'effet opératif de la règle d'objectif politique » et « l'effet déontique des règles de contrainte marchande », F. MARTUCCI, « L'utilisation des faits économiques dans l'Union économique et monétaire : une approche théorique d'un droit de la politique économique », P. MADDALON, *Les utilisations des faits économiques dans le droit de l'Union européenne*, Pedone, Paris, 2013, p. 107-116.

175. Cette perspective est esquissée par certains. Voir, C. ANTONIN, C. BLOT, D. SCHWEISGUTH, « Zone euro : le calice de l'austérité jusqu'à la lie. Perspectives 2013-2014 pour l'économie européenne », *Revue de l'OFCE*, n° 129, 2013, n° 3, p. 59-99.

176. M. P. MADURO, « Foreword », M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROCHE, *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Hart Publishing, Oxford & Portland Oregon, 2014, p. iii-xii, ici p. vii.