



HAL
open science

L'euro-isation de l'Europe. Trajectoire historique d'une politique " hors les murs " et nouvelle question démocratique

Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez

► To cite this version:

Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez. L'euro-isation de l'Europe. Trajectoire historique d'une politique " hors les murs " et nouvelle question démocratique. Revue de l'OFCE, 2019, 4 (164), pp.5-46. 10.3917/reof.164.0005 . hal-02737187

HAL Id: hal-02737187

<https://hal.science/hal-02737187v1>

Submitted on 2 Jun 2020

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.

L'EURO-ISATION DE L'EUROPE

Trajectoire historique d'une politique « hors les murs » et nouvelle question démocratique

Guillaume Sacriste et Antoine Vauchez

OFCE | « Revue de l'OFCE »

2019/4 164 | pages 5 à 46

ISSN 1265-9576

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-de-l-ofce-2019-4-page-5.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour OFCE.

© OFCE. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

L'EURO-ISATION DE L'EUROPE

TRAJECTOIRE HISTORIQUE D'UNE POLITIQUE « HORS LES MURS » ET NOUVELLE QUESTION DÉMOCRATIQUE

Guillaume Sacriste

Université Paris 1-Sorbonne

Antoine Vauchez

CNRS et Université Paris 1-Sorbonne

Cet article analyse l'émergence d'un nouveau gouvernement européen, celui de l'euro, construit pour une large part à la marge du cadre institutionnel de l'Union. Ce faisant, il rend compte d'un processus de transformation de l'Europe (Union européenne et États membres), qu'on qualifie ici « d'€-isation de l'Europe », autour de trois dimensions : 1) la formation en son cœur d'un puissant pôle des Trésors, des banques centrales et des bureaucraties financières nationales et européennes ; 2) la consolidation d'un système de surveillance européen des politiques économiques des États membres ; 3) la progressive re-hiérarchisation des priorités politiques et des politiques publiques de l'Union européenne comme des États membres autour d'une priorité donnée à la stabilité financière, à l'équilibre budgétaire et aux réformes structurelles. L'article permet ainsi de redéfinir la nature des « contraintes » que la gestion de la monnaie unique fait peser sur les économies des États membres, des contraintes moins juridiques que socio-politiques, moins extérieures et surplombantes qu'immanentes et diffuses, et au final étroitement liées à la position clé désormais occupée par le réseau transnational de bureaucraties financières dans la définition des problèmes et des politiques européennes.

Mots clés : euro, élites européennes, Eurogroupe, Union économique et monétaire, Semestre européen.

La crise économique et financière l'a amplement démontré : l'euro que partagent aujourd'hui plus de 350 millions d'Européens est bien plus qu'une monnaie en commun. Il est devenu le point de cristallisation d'une multiplicité de dispositifs de gouvernement qui se sont empilés au fil des deux dernières décennies. Vingt-cinq années

d'unification économique et monétaire conduites pour assurer la stabilité de la zone euro ont rendu l'Union européenne à bien des égards méconnaissable. À l'Europe du Marché unique centrée sur les libertés de circulation s'est ainsi ajouté un puissant système de coordination, de surveillance et de sanction des politiques des États membres, dont les effets se font désormais ressentir au cœur des pactes sociaux nationaux. Aux débats passionnés sur la Constitution politique européenne du début des années 2000 ont désormais succédé les discussions passablement techniques sur la « sous-optimalité » de l'Union économique et monétaire et la réforme de sa gouvernance. Mais si l'Union a bien changé depuis ce Traité de Maastricht, qui lança le processus d'unification monétaire, le sens de ces transformations n'est pas d'emblée visible à l'œil nu. Le gouvernement de l'euro qui s'est fait jour n'a pas la clarté des architectures constitutionnelles classiques et il oblige celui qui veut bien s'y intéresser à un travail de puzzle pour rapiécer ce qui se donne d'abord à voir sous une forme éparsée et fragmentée¹.

Les travaux n'ont pas manqué depuis deux décennies qui ont cherché à rendre compte de ce processus d'unification monétaire et de ses effets collatéraux. Le plus souvent, ces recherches sont parties à la recherche des « gagnants » de cette nouvelle donne européenne : quelle institution, quel niveau de gouvernement ou bien encore quel pays aurait ainsi pris le dessus ? Assiste-t-on à une emprise renforcée du pôle supranational (Commission européenne et BCE en tête) sur les États membres comme semble l'indiquer la main qu'a la BCE sur le nouveau système de surveillance des politiques budgétaires et économiques nationales mis en place avec le « Semestre européen » au cœur de la crise ; ou bien au contraire à une reprise en main de l'agenda européen par les gouvernements, ce dont témoignerait le rôle crucial du Conseil européen des chefs d'États et de gouvernements ou de l'Eurogroupe dans la gestion de la crise ? À cette interrogation sur les

1. Ainsi, les différents traités, règlements, directives, et recommandations qui, au fil des urgences et des crises, ont de fait donné forme à un gouvernement économique européen constituent un ensemble touffu d'une rare complexité institutionnelle : qui relève, selon les cas, du droit de l'Union ou du droit international ; qui concerne, selon les cas, 28 (le Semestre européen et le paquet législatif du *Six-Packs* et du *Two-Packs*, l'Union bancaire), 25 (Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance-TSCG) ou 19 États membres ; et qui mobilise, selon les cas, les organes à 19 de la zone euro pour conduire les politiques des 28 (comme c'est le cas de la Banque centrale européenne pour l'Union bancaire mais aussi plus récemment de l'Eurogroupe dont les réunions à... 28 se sont banalisées) ou, inversement, des institutions des 28 (Commission européenne en tête) pour conduire les politiques décidées à 19 ou 25 (comme c'est le cas par exemple du traité international TSCG). Un enchevêtrement des procédures et des compétences qui multiplie à l'infini les contraintes juridiques et les possibilités de veto politique, et qui contribue à rendre extrêmement difficile toute réforme du gouvernement de l'euro.

« gagnants » s'est ajoutée celle, non moins prégnante, sur la « contrainte » exercée par ce gouvernement de la zone euro au cœur des pactes sociaux et fiscaux nationaux. S'agit-il d'une *soft politics* simplement incitative mais dont le système de sanctions reste au final peu effectif ou bien d'une prise de pouvoir par l'agenda défini « à Bruxelles » ?

Cet article entend dépasser ces couples d'opposition qui conduisent à autant d'aporées intellectuelles (et politiques) et propose un travail de redéfinition de l'enjeu. Car s'il y a une « prise de pouvoir » qui accompagnerait l'émergence de la monnaie unique, il ne s'agit pas d'arbitrer entre un pôle institutionnel supranational et un pôle institutionnel intergouvernemental, suivant en cela les oppositions traditionnelles des travaux européenistes (entre écoles intergouvernementaliste et néofonctionnaliste), mais d'identifier la montée en puissance inédite d'un pôle bureaucratique économique et financier tout à la fois national et européen qui s'est imposé progressivement au cœur des centres des pouvoirs européens et nationaux. On y retrouve aussi bien certains hauts fonctionnaires des ministères des Finances des États membres, tout particulièrement ceux des Trésors, ceux des banques centrales mais aussi leurs alter ego européens de la DG ECFIN ou de la Banque centrale européenne. En proposant ainsi une nouvelle cartographie des pouvoirs, on peut répondre à nouveaux frais à la lancinante question des « effets contraignants » de ce gouvernement de la zone euro. Car ce n'est plus alors la Commission qui a fait et ni imposé la loi Travail, ce n'est pas plus l'Allemagne qui a décidé de la politique monétaire de la BCE et ce n'est pas non plus le Conseil européen à qui l'on peut imputer seul l'ouverture des Procédures pour déficit excessif ou du sort de la Grèce. S'il y a donc bien des « effets de contrainte »², c'est moins ceux extérieurs et surplombants des « diktats de Bruxelles » qu'un effet immanent (ou, pour le dire autrement, structurel) lié à la position intermédiaire et centrale acquise par les acteurs et les institutions de ce pôle financier dans la définition des affaires publiques (nationales et européennes) au cours des deux dernières décennies³. Elle n'est donc ni européenne, ni nationale mais bien et européenne et nationale en ce

2. Au passage, il faut pointer les risques analytiques liés à l'usage de la notion de « contrainte » pour saisir des « effets » de ce gouvernement de la zone euro, risques liés tout à la fois au caractère indigène de la notion et à l'imaginaire juridique qu'elle charrie en termes de verticalité et d'obligation extérieure, qui en font un concept mal ajusté aux effets diffus mais néanmoins structurants de ce gouvernement.

3. D'une manière générale, sur cette perspective structurale et relationnelle pour analyser les « effets de contrainte » liés au développement des centres de pouvoir européen, on se permet de renvoyer à Stéphanie Mudge, Antoine Vauchez, 2012 et Didier Georgakakis, 2012.

sens qu'elle est élaborée de manière transversale, dans le cadre de réseaux bureaucratiques nationaux et européens qui sont à la fois des arènes de définition de la politique européenne et des arènes de définition de la politique intérieure pour les États membres⁴. On se donne ainsi les moyens d'identifier les véritables effets structurants de ce gouvernement de la zone euro en termes de redéfinition des hiérarchies et des priorités politiques – aisément perceptible dans la marginalisation de certaines élites et de certains enjeux, qu'il s'agisse des élites autonomes des politiques de l'État social tenantes à Paris, Bruxelles, Rome ou Berlin, ou des élites politiques et parlementaires dont la légitimité à piloter les politiques économiques se trouve ici davantage encore fragilisée.

Pour saisir cette transformation, on propose ici de parler d'« €-isation de l'Europe ». Cette dernière notion n'est pas entendue ici en son sens économique classique d'abandon par un pays de sa monnaie nationale mais plutôt comme un processus de transformation de l'Europe (définie ici comme l'ensemble constitué par l'Union européenne et ses États membres) autour de trois dimensions indissociablement liées à la faveur de la mise en place et de la gestion de la monnaie unique : l'émergence au cœur de l'Union de ce puissant pôle des Trésors, des banques centrales et des bureaucraties financières nationales et européennes ; la consolidation d'un système de surveillance et de contrôle des politiques des États membres visant à assurer la stabilité à moyen et long terme de l'euro ; la progressive ré-organisation et re-hiérarchisation de la politique de l'Union européenne comme des États membres autour du triptyque de la stabilité financière, de l'équilibre budgétaire et des réformes structurelles propres.

L'« €-isation de l'Europe », c'est d'abord en effet l'histoire de la montée en puissance d'un pôle financier au cœur du projet européen. Il ne s'impose pas « d'en haut » sous l'effet d'un « diktat de Bruxelles », ni « de l'extérieur », pas plus qu'il ne constitue une élite « supranationale ». C'est bien plutôt un réseau *transnational* toujours plus dense de bureaucraties, « trésoriers » français, allemands, italiens et autres mais aussi hauts fonctionnaires de la DG Ecfm de la Commission et banquiers centraux, nationaux et européens, dont les prodromes remontent aux premiers comités d'experts des années 1960 mais qui se sont consolidés avec l'adoption de l'euro comme monnaie unique. Pris dans la sociabilité toujours plus étroite des comités préparatoires et

4. C'est assurément dans ce puissant effet de brouillage, voire d'hybridation des niveaux que se situe la singularité de ce gouvernement de l'euro à l'échelle de l'histoire du projet européen.

des négociations européennes, ces acteurs financiers ont progressivement défini un agenda commun sous le signe de la consolidation budgétaire et des réformes structurelles. En s'imposant au fil du temps comme des agents incontournables de la crédibilité tout à la fois des États et de l'Euro « face » aux acteurs des marchés, ils ont acquis une capacité politique toujours plus forte au cœur du projet européen.

Le phénomène a trouvé sa *traduction* institutionnelle dans un nouveau gouvernement européen⁵, celui de l'euro, construit « hors les murs », c'est-à-dire pour beaucoup à l'extérieur du cadre institutionnel de l'Union ; extériorité qu'incarne de manière emblématique l'Euro-groupe, noyau central de ce dispositif, réputé pour son rôle pivot dans la crise et qui s'est développé à bonne distance des contrôles politiques et démocratiques des parlements nationaux comme du Parlement européen. Tout un système multilatéral de surveillance (mais aussi de sanctions) qui enserre aujourd'hui les gouvernements dans la définition des politiques économiques, budgétaires, fiscales, sociales, qui mêle, selon les contextes et selon les États concernés, incitations et sanctions, *soft law* et *hard law*, Recommandations sans effets et *Memorandum* détaillant jusqu'à l'absurde la liste des mesures à adopter sans délai par les États « sous programme » d'assistance financière, etc.

On aurait tort de voir dans ce gouvernement de l'euro, une simple politique publique européenne de plus. À la faveur de la crise de la zone euro et des politiques conduites pour y faire face, il tend en effet à devenir le *socle* qui définit les conditions de développement de toutes les autres politiques publiques, progressivement enrôlées ou converties à « l'ardente obligation » de stabilité financière et d'équilibre budgétaire. En ce sens, l'€-isation désigne aussi une re-hiérarchisation au cœur même du projet européen qui se joue à mesure que s'affirme le rôle tuteur acquis par ce pôle technocratique financier. On comprend alors qui sont aujourd'hui les vrais perdants de ce processus, qu'il s'agisse des « élites du Welfare » tenantes à Berlin, Bruxelles, Paris ou Rome, de l'autonomie (relative) des politiques liées à l'État social ou des acteurs de la politique représentative (partis, parlementaires nationaux ou européens, voire même ministres eux-mêmes en vérité souvent dépassés par l'autonomie de leurs bureaucraties au niveau européen)

5. On préfère ici la notion de « gouvernement » à celle de « gouvernance » fréquemment mobilisée pour décrire les dispositifs multi-niveaux de l'Union économique et monétaire ou du Semestre européen. La notion permet en effet de faire mieux apparaître, derrière la multiplicité des sites institutionnels, l'unité des enjeux et des conflits autour des orientations économiques comme des principes de légitimité politique dominants en matière d'affaires économiques et monétaires européennes. Voir par exemple Andy Smith, 2004.

dont la légitimité à impulser, coordonner, ou piloter le projet européen se trouve considérablement fragilisée.

L'histoire que l'on retrace ici est donc moins celle, économique et financière, de la zone euro, que celle de son gouvernement⁶. Plutôt que de chercher, comme on le fait trop souvent, à identifier qui, de l'Allemagne ou de la Commission européenne, des marchés financiers ou des chefs d'État, de la Banque centrale ou de l'Eurogroupe, dirige ou domine ce gouvernement, cet article suit un mouvement de transformation d'ensemble et s'intéresse aux groupes qui le portent, aux politiques qui s'y forgent et aux « effets de contrainte » qu'il produit. Compte tenu de cette focale large et de la profondeur historique qu'on a cherché à donner à cet article, il s'agit moins d'un article empirique que d'une tentative de problématisation (dans les termes d'une « €-isation de l'Europe ») d'un ensemble de travaux qui ont cherché à rendre compte des acteurs, des institutions et des paradigmes qui travaillent le gouvernement de l'euro depuis ses débuts. Les lignes interprétatives proposées ici prennent appui sur un ensemble d'enquêtes conduites au fil des années par les auteurs sur les terrains européens (voir bibliographie) ; mais il s'ancre aussi dans la riche littérature d'histoire, d'économie politique, de science politique, et de droit qui s'est développée sur l'euro et son gouvernement.

1. Du comité Delors à l'Eurogroupe. Une revendication d'indépendance

La réinscription sur l'Agenda européen du projet d'Union monétaire au milieu des années 1980 est l'occasion de voir apparaître sur le devant de la scène européenne un nouveau groupe d'acteurs cantonnés jusqu'ici aux seconds rôles dans le processus d'intégration, celui des bureaucraties financières des différents États membres mais aussi de la Commission et des banques centrales – groupe qui jouera un rôle clé dans la définition des institutions et des politiques du gouvernement de l'Euro. Issus d'institutions « rivales » et d'États pour partie concurrents, ces « financiers » pris dans le tournant monétariste des années 1980 se découvrent aussi « associés » quand il s'agit de convaincre leurs gouvernements de construire l'Union économique et

6. L'angle ici choisi, par le « gouvernement » de la zone euro, produit assurément son biais par des formes de sous-estimation du rôle des marchés financiers dans l'histoire de ces transformations. Comme on l'indique plus loin, et sans vouloir ouvrir ici un débat éminemment complexe, on soutient cependant que la « contrainte des marchés » est dans une large mesure co-produite (mais aussi filtrée) par les acteurs et institutions politiques et administratives.

monétaire (UEM) à l'abri des arènes politiques et diplomatiques habituelles, en la plaçant sous l'égide d'une structure de gouvernement *ad hoc* où les bureaucraties financières (nationales et européennes) auraient la main.

1.1. L'Europe des Trésors et des banques centrales

Au commencement était le Comité monétaire, ancêtre en ligne directe du puissant Eurogroup-Working Group (EWG), le comité préparatoire de l'Eurogroupe. Créé dès 1957 par le Traité de Rome, ce premier cénacle monétaire européen devait seulement promouvoir la *coordination* des États membres en matière monétaire et financière dans toute la mesure nécessaire au fonctionnement du Marché commun⁷. Les États y nommaient chacun deux membres « possédant des compétences notoires dans le domaine monétaire », l'un issu du ministère des Finances (en général le directeur du Trésor), l'autre de la banque centrale (en général, son vice-gouverneur). La Commission, qui assurait le secrétariat du Comité monétaire, y était également représentée par le directeur général de la DG Ecfm et le directeur aux affaires monétaires. Quand en 1964 il fut évident qu'il fallait associer plus étroitement les gouverneurs des banques centrales pour coordonner ces politiques monétaires européennes, un second comité, le Comité des gouverneurs des banques centrales, fut constitué pour être un lieu de coordination devant permettre d'assurer la stabilité des changes entre les monnaies européennes⁸. Dotés d'une compétence exclusive en matière monétaire, les deux comités étaient surtout occupés à la gestion du « Serpent monétaire européen » créé en 1972 et qui devait permettre de limiter les fluctuations des taux de change entre les pays membres des Communautés européennes. Mais les premiers « effets de club » se développèrent en leur sein. Rendant compte du fonctionnement interne du Comité monétaire, son secrétaire n'hésite pas à le décrire comme une « fraternité »⁹. Il faut dire que, sans même évoquer les formations et les préoccupations souvent similaires des membres de ce Comité, ses statuts avaient été pensés pour encourager le développement de liens transversaux par-delà les

7. Sur l'histoire et le fonctionnement du Comité monétaire, assez peu renseignés, voir notamment: A. Kees in A. Bakker, H. Boot, O. Sleijpen et W. Vanthoor, 1994 et A. Baker, 1996.

8. Sur l'histoire et le fonctionnement du Comité des gouverneurs, voir notamment: Gunter D. Baer, "The committee of Governors as forum for european central bank cooperation" in A. Bakker, H. Boot, O. Sleijpen et W. Vanthoor, 1994, p. 147-157; H. Scheller, 2011, p. 79-99; R. Raymond, 2011, pp. 101-105 ; E. Mourlon-Druol, 2011, p. 39-46 et Mourlon-Druol E., 2012.

9. A. Kees, *op. cit.* p.127

appartenances nationales. Ils stipulaient par exemple que ses membres y étaient nommés à titre personnel et exerçaient leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté. En outre, les séances du comité étaient marquées du sceau de la confidentialité, les membres devant se sentir libres de divulguer certaines informations ou de dévoiler certaines arrière-pensées. Un bref rapport d'activité annuel avait bien été publié jusqu'en 1988 mais par consentement tacite et mutuel, il ne l'avait plus jamais été par la suite. De sorte qu'on peut dire du Comité qu'il est l'une des rares institutions européennes dont le fonctionnement fut de moins en moins transparent au fur et à mesure qu'il gagnait en pouvoir¹⁰.

À peine arrivé à Bruxelles, en janvier 1985, le nouveau Président de la Commission Jacques Delors ne tarda pas à éprouver la solidité de ce premier réseau de dirigeants monétaires européens. Il avait en effet tenté d'élargir la compétence de la Commission sur les questions monétaires dans le cadre des négociations de l'Acte unique, nouveau traité européen finalement signé en 1986 qui devait relancer l'agenda de l'intégration économique par la constitution d'un « Marché unique », en faisant appel aux plus hautes autorités politiques – F. Mitterrand et H. Kohl¹¹. Mais le réseau des représentants des bureaucraties financières nationales, président de la Bundesbank en tête, imposa sa chasse-gardée : les questions monétaires, en l'espèce la gestion du Serpent monétaire européenne, ne sauraient devenir une compétence communautaire placée sous l'égide de la Commission à l'image de tout ce qui touchait à la construction du Marché unique. Parce qu'on touchait là à la souveraineté des États (et au domaine réservé des Trésors et des banques centrales), le Comité monétaire revendiquait un rôle central au cas où l'Union monétaire devrait faire l'objet d'un approfondissement – ce que prévoit bien en définitive le texte de l'Acte unique¹².

L'échec initial de Delors l'entraîna à considérer que si la Commission voulait parvenir à s'imposer au sein de ce puissant groupe de bureaucraties financières, elle qui n'avait pas de monnaie ni d'État souverain à défendre, elle devait sans doute s'y fondre... Contrairement à ses prédécesseurs, Delors se fit ainsi fort de participer, dès le début de son

10. « At EC, Gnomes in Shadows. Who Sets Monetary Policy ? Try to Find Out », *International Herald Tribune*, octobre 1992, cité dans F. P. Baker, 1996, p. 77.

11. K. Dyson et K. Featherstone, 1999, p. 709.

12. Jean-Paul Mingasson considère néanmoins que la mention de l'Acte unique démontre plutôt le manque d'« adhérence monétaire » du projet de réalisation du marché intérieur in *Histcom.2*, « Histoire interne de la commission européenne 1973-1986 », entretien du 11.10. 2010, p. 19-20.

mandat, aux réunions mensuelles du Comité des gouverneurs des banques centrales¹³, à Bâle, au siège de la Banque des règlements internationaux, quitte à subir l'humiliation de ne pas être invité à tous les dîners officiels organisés par les gouverneurs dans les hôtels prestigieux de la ville... Il constitua autour de lui une équipe de spécialistes des questions monétaires qui ressemblait fort, penchant pan-européen en plus, aux profils des membres des deux Comités maîtres des affaires monétaires européennes. Ainsi de la direction monétaire de la DG Ecfm de la Commission, rattachée *directement* à la Présidence, et qui était dirigée par Jean-Paul Mingasson, un haut fonctionnaire français venu du Trésor, tandis que Tommaso Padoa-Schioppa, l'un des directeurs de la *Banca d'Italia* qui avait lui-même dirigé la DG Ecfm, faisait office de conseiller spécial du président Delors en matière monétaire. Ainsi également du groupe d'économistes appelés en 1986 à définir autour de Padoa-Schioppa la nouvelle doctrine monétaire de la Commission (Rapport, « Efficacité, stabilité et équité ») parmi lesquels on trouvait le futur gouverneur de la Banque de Grèce et futur vice-président de la BCE, Lucas Papademos, le futur gouverneur de la Banque d'Angleterre, Mervyn King ainsi que le directeur de la prévision du ministère des Finances français, Jean-Claude Milleron¹⁴.

Cette stratégie d'« entrisme » de la Commission au cœur de la politique monétaire des Comités devait aboutir lors du Sommet de Hanovre de 1988 à la constitution du fameux « Comité Delors », groupe d'experts resté dans l'histoire comme celui qui jeta les bases doctrinales et institutionnelles de l'Union économique et monétaire (UEM)¹⁵. Si sa composition était marquée, à la demande de Delors lui-même, par une forte prééminence des banquiers centraux, c'est cette fois Delors qui présidait le comité et lui qui en avait choisi les membres clés (et notamment l'un des rapporteurs, l'inévitable Tommaso Padoa-Schioppa¹⁶). Ainsi, Delors était parvenu à consacrer la légitimité au sein

13. Il faut dire que Jacques Delors n'était pas novice en la matière puisqu'il avait conduit l'essentiel de sa carrière professionnelle au sein de la Banque de France avant d'exercer la fonction de ministre de l'Économie et des finances entre 1981 et 1984. Voir les anecdotes de Jean-Paul Mingasson à ce sujet, *op.cit.*, p. 18.

14. Sur la genèse du rapport: I. Maes, 2012, p. 24 et le rapport lui-même: T. Padoa-Schioppa *et alii*, 1987.

15. Amy Verdun, 1999, p. 308-328

16. Cependant, Delors avait échoué à imposer l'autre rapporteur officiel, qui devait être Gunter Baer, soutenu lui par le président de la Bundesbank. En pratique, le secrétariat était en fait formé d'un quatuor très proche de Delors : Gunter Baer, Tomaso Padoa-Schioppa mais aussi de manière plus informelle Joly Dixon et Jean-Paul Mingasson.

du groupe des financiers et banquiers centraux qui « géraient » l'approfondissement de l'Union économique et monétaire.

Bien que composite du point de vue des intérêts défendus (Trésors nationaux, banques centrales, Commission), le réseau qui se constituait ainsi avait la caractéristique d'être très cohérent sur le plan théorique. Il faut dire que, depuis les années 1980, sous l'influence de la théorie monétariste et de la mise en cause des schèmes keynésiens¹⁷, un ensemble d'arènes charnières entre le monde de la politique monétaire et le monde académique avait préparé le terrain, esquissant les principes d'une nouvelle politique monétaire. Au début des années 1980, par exemple, dans une série de colloques organisés par l'économiste Robert Triffin, une partie de la communauté des banquiers centraux, de concert avec des hauts fonctionnaires de la Commission européenne et quelques universitaires, posait les bases communes d'une relance de l'unification monétaire européenne. Parmi les idées consensuelles qui émergeaient lors de ces échanges, apparaît notamment l'idée selon laquelle, dans un contexte de libéralisation complète des capitaux, l'objectif majeur de toute réforme de la politique monétaire européenne devait être la lutte contre l'inflation¹⁸. Cet accent mis sur la stabilité des prix était lui-même le résultat d'un bouleversement fondamental au sein de la théorie économique à cette époque¹⁹, à commencer par la réinterprétation de la fameuse courbe de Phillips d'après laquelle le taux d'inflation ne peut pas être manipulé, du moins à long terme, en vue d'accroître les créations d'emplois. Un tel objectif ne pouvait être atteint que par le biais de l'institution d'une banque centrale indépendante, seule à même de garantir « la crédibilité » d'une politique monétaire commune. Selon la formule des économistes Francesco Giavazzi et Marco Pagano de 1988, « l'avantage de se lier les mains »²⁰ en confiant ainsi la politique monétaire à une institution indépendante, résidait dans le surcroît de « crédibilité » monétaire qu'elle permettrait. La chose paraissait d'autant plus nécessaire, si ce n'est souhaitable, que les États s'étaient privés, avec la libéralisation des marchés financiers et la directive de 1988 sur la libre circulation des capitaux, d'une part importante de leur capacité d'action sur les fluctuations de change.

17. Sur les débats européens autour de l'orientation des politiques économiques au cours des années 1970, on renvoie à Laurent Warlouzet, 2018.

18. Michael Buchner, 2016.

19. K. Mc Namara, 1998.

20. Francesco Giavazzi et Marco Pagano, 1988, p. 1055-1082.

1.2. Un séparatisme institutionnel

En somme, le gouvernement de la future monnaie commune supposait que soit échafaudé un ensemble d'institutions *spécifiques*. Une banque centrale indépendante bien sûr, c'était là le socle de tout l'UEM. Mais aussi plus largement des lieux de concertation et de décision, tels que l'Eurogroupe, placés à l'abri des arbitrages politiques des diplomates du COREPER (structure maître de coordination des administrations des États membres depuis la naissance des Communautés européennes), et maintenus à bonne distance des contrôles parlementaires nationaux ou européen. Dans le droit fil de la Banque des règlements internationaux de Bâle où l'Institut monétaire européen (l'ancêtre de la BCE) s'était installé à sa création en 1994 (avant de rejoindre Francfort), le secret et l'informalité étaient tenus pour un gage essentiel de l'efficacité des décisions monétaires et financières qui y étaient prises²¹. C'est ce type de mantra qui devait inspirer le groupe émergent des « financiers » européens, Comité monétaire en tête, au moment de définir les institutions en charge de l'euro. En autonomisant une scène spécifique pour les affaires économiques et monétaires, avec ses acteurs spécialisés venant des bureaucraties financières et des banques centrales, s'ouvrait la voie d'un gouvernement de l'euro placé « hors les murs ».

L'acte inaugural de ce séparatisme institutionnel reste sans doute le dédoublement des arènes de négociations du Traité de Maastricht en deux conférences inter-gouvernementales (CIG) distinctes, dissociant ainsi les acteurs et les enjeux de la CIG « Union politique » de ceux de la CIG « Union économique et monétaire ». Le secrétaire d'État allemand aux Finances, Horst Köhler, membre du Comité monétaire de 1990 à 1993 et futur Président de la République fédérale, joua un rôle décisif dans cette décision²². Dans son esprit comme dans celui de son ministre de tutelle, Théo Waigel, la solution du dédoublement devait permettre d'émanciper les questions économiques et monétaires des interférences politiques. De fait, les négociateurs de la CIG UEM seraient d'abord issus de « la confrérie » des membres du Comité

21. On remercie l'un des évaluateurs d'avoir attiré notre attention sur ce point: voir notamment Adam Lebor, *Tower of Basel: The Shadowy History of the Secret Bank that Runs the World*, PublicAffairs, 2014.

22. Sur la stratégie ordolibérale de Köhler visant à émanciper les ministres des Finances des ministres des Affaires étrangères dans le cadre de la CIG, voir: Dyson K. and Featherstone K., 1999, notamment p. 360-361. C'est lui qui parvient également à faire jouer un rôle central de préparation de la CIG EMU au Comité monétaire, présidé par le néerlandais Cees Maas, proche de ses positions. Dyson note que quant à lui, Delors était fondamentalement opposé à cette décision mais n'a pas réussi à se faire entendre de Kohl et Mitterrand, p. 722 et ss.

monétaire : Horst Köhler pour les Allemands, Jean-Claude Trichet pour les Français, Nigel Wicks pour les Britanniques, Cees Maas pour les Néerlandais, Mario Sarcinelli puis Mario Draghi pour les Italiens, Yves Mersch pour le Luxembourg, etc.

La politique du *dédoublement institutionnel* ne cesserait plus ensuite, trouvant son point de cristallisation principal en 1997 avec la création de l'Eurogroupe qui constituait une réplique officieuse, pour la seule zone euro, du Conseil ECOFIN, structure officielle qui réunit périodiquement ministres des Finances des États membres, le Commissaire européen aux affaires économiques et financières, bientôt rejoints par un membre du directoire de la BCE. La création d'un tel « gouvernement économique » de l'euro, alors portée par le gouvernement socialiste de Lionel Jospin, rencontrera initialement de nombreuses oppositions : celle, acharnée, d'un Tony Blair qui refusait que s'autonomise ainsi un pôle institutionnel hors UE ; celle, allemande, qui craignait le retour d'un dirigisme français, mais aussi celle de la toute jeune BCE soucieuse avant tout d'affirmer son indépendance et son extériorité à la politique européenne. De sorte que l'organe – d'abord appelé Euro X, puis Eurogroupe – créé pour « discuter des questions liées aux responsabilités spécifiques qu'ils partagent en matière de monnaie unique »²³ ne le fut qu'à la condition qu'il se réunisse de manière informelle, que les échanges y soient confidentiels, et qu'il restât complètement *extérieur* au cadre institutionnel de la Communauté européenne. Autant de raisons qui firent en fait son succès comme lieu principal de la coordination politico-administrative de la zone euro. Au-delà d'un rôle d'échanges d'informations et d'évaluations sur la situation économique (qui s'avère très utile pour les plus petits pays de la zone euro qui ne disposent pas des moyens d'une expertise économique autonome), les structures de l'Eurogroupe sont devenues l'enceinte principale où s'établissent les cadres d'interprétation et les conditions pratiques de mise en œuvre des multiples instruments et objectifs de coordination dont s'est doté au fil du temps le gouvernement de l'euro, à commencer par le Pacte de croissance et de stabilité (1997), le Semestre européen (2010).

Se réunissant ainsi le plus souvent à la veille des réunions officielles du Conseil ECOFIN, l'Eurogroupe préempte les décisions de ce dernier dès lors qu'elles concernent de manière spécifique la zone euro, ce qui ne manqua pas de se produire de plus en plus souvent... C'est le cas à

23. Déclaration Conseil ECOFIN, décembre 1997.

titre d'exemple de la nomination des membres du directoire de la BCE où l'Eurogroupe se comportait en puissant caucus, le Conseil ECOFIN se contentant d'entériner les décisions prises et délibérées ailleurs. C'est aussi dans le cadre de l'Eurogroupe qu'est amendé le Pacte de stabilité en 2005 avant que la décision ne soit entérinée par ECOFIN. C'est là aussi qu'on s'oppose aux suspensions unilatérales de TVA proposées par Sarkozy sur les produits pétroliers pour répondre à l'envolée des prix, etc. Comme l'indique dès 2006 l'un des meilleurs connaisseurs de la matière, Jean Pisani-Ferry, l'Eurogroupe s'est progressivement transformé « from a mere talking shop into what increasingly looks like a policy-making institution ». De fait, un nouveau dédoublement institutionnel apparut vite nécessaire – d'où la création, en 2004, d'un comité préparatoire *spécifique* pour l'Eurogroupe, l'Eurogroup-Working Group (EWG) qui s'imposera très vite comme la cheville ouvrière de cette nouvelle structure gouvernementale. Non sans ironie, le Traité de Lisbonne signé en 2007 apportera lui-même sa pierre à la consolidation de ce gouvernement « hors les murs » en reconnaissant formellement... le caractère « informel » des réunions de l'Eurogroupe et en reconnaissant « les responsabilités spécifiques » que les États membres partageaient du fait de la monnaie unique²⁴.

1.3. Un gouvernement « hors les murs »

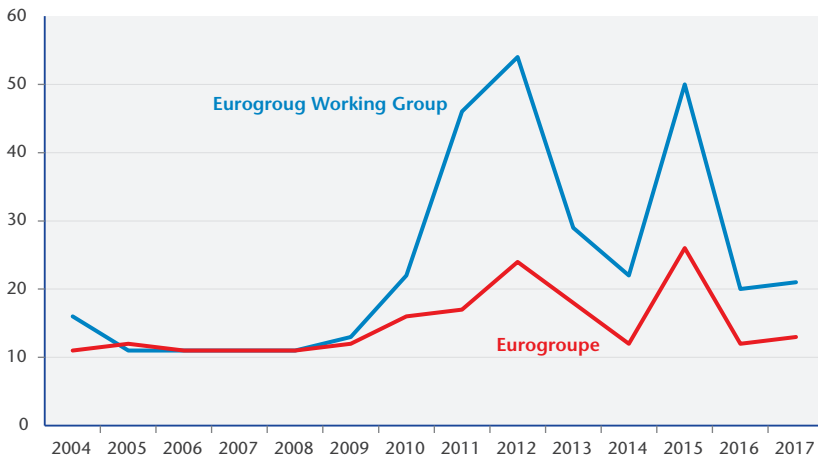
Sommée de réagir à la crise des dettes souveraines qui éclate en avril 2010 avec l'annonce du risque de défaut grec, la structure parallèle de l'Eurogroupe s'imposera très vite comme l'arène de gestion de la crise. La multiplication sans précédent des réunions à tous les niveaux de cette structure gouvernementale de l'euro en constitue sans doute le meilleur indice. Avec pas moins de 206 réunions entre 2010 et 2017 (soit une réunion toutes les deux semaines en moyenne)²⁵, l'Eurogroupe aura constitué la cellule politique principale où se sont forgées les réponses à la crise – aidé dans les moments les plus graves par la création en 2008 d'une nouvelle strate du gouvernement de l'euro, celle des « Sommets de la zone euro » réunissant les chefs d'État et de gouvernement accompagnés des présidents de la Commission et de la BCE. Mais c'est l'EWG des hauts fonctionnaires des finances, de la BCE et de la Commission qui aura été la plaque tournante de ce nouveau directoire européen, se réunissant à 264 reprises sur la même

24. D'une manière générale, on renvoie ici à Francesco Martucci, 2015.

25. Les résultats présentés dans cette section ont été construits à partir des données qu'ont bien voulu nous fournir l'Eurogroupe et la Banque centrale européenne.

période des huit dernières années (2010-2017), soit pas moins 33 fois par an.

Graphique 1. Nombre de réunions par an (2004-2017)
Eurogroupe et Eurogroup-Working Group
(construit à partir des données Eurogroupe)



Eurogroupe : ministres des Finances de la seule zone euro, commissaire européen aux affaires économiques et financières, membre du Directoire de la BCE.

Eurogroup-Working Group (EWG) : deux hauts fonctionnaires des ministères des Finances par pays de la zone euro, le Directeur de la DG Ecfm et son adjoint, deux cadres dirigeants de la BCE.

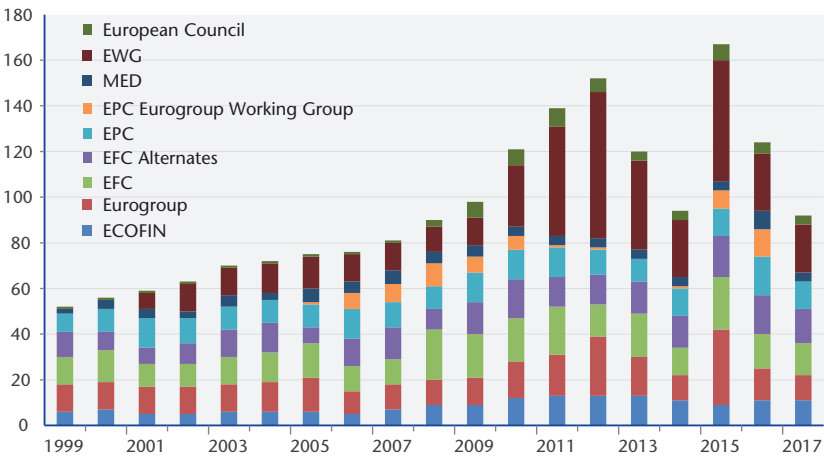
Source : Données BCE.

Les impératifs de la crise devaient lever au passage les préventions exprimées par le premier président de la BCE, Wim Duisenberg, à l'égard de l'Eurogroupe, lui qui rappelait en 2001 que « the euro area monetary and fiscal authorities cannot and will not coordinate our respective policy areas *ex ante* »²⁶. Au fil de la crise, la Banque centrale européenne est ainsi entrée de plain pied et en continu dans le gouvernement de la zone euro, passant d'une cinquantaine de réunions « inter-institutionnelles » en 1999 à plus de 150 au cœur de la crise, sans pour autant revenir depuis lors aux niveaux d'implication antérieurs puisque que la BCE a pris part en 2017 à près d'une centaine de meetings des divers forums de la zone euro (voir graphique ci-dessous)²⁷. Participant ainsi aux réunions de l'Eurogroupe à tous ses niveaux politiques et administratifs, directement associée à la définition

26. Cité par Dermot Hodson, « The ECB and the New Intergovernmentalism » in Christopher Bickerton, Dermot Hodson, Uwe Puetter (eds), *The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

des MoU mais aussi à leur exécution *via* sa participation à la troïka (FMI, Commission, BCE), érigée en régulateur en chef du secteur bancaire européen avec la création d'un *Single Supervisory Mechanism* des banques européennes, elle sera d'emblée associée aux réflexions politiques sur l'avenir de la zone euro dans le cadre du Groupe des quatre présidents (BCE, Commission, Eurogroupe, Conseil européen, cénacle dont sera initialement écarté le président du Parlement européen) – autant d'étapes marquant une union sans cesse plus étroite des bureaucraties financières nationales et européennes.

Graphique 2. Participation de la BCE aux forums du gouvernement de la zone euro



Note : EFC : Economic and Financial Committee ; EPC : European Policy Committee ; EWG : Eurogroup Working Group ; MED : Macroeconomic dialogue.

Source : Données BCE.

Ainsi situé au lieu géométrique où se croisent l'ensemble des acteurs du gouvernement de l'euro, l'Eurogroupe a considérablement élargi sa sphère d'influence dans le cadre de la crise multipliant les décisions touchant au cœur des politiques économiques, fiscales et sociales des États membres. On se souviendra à titre d'exemple de la décision prise au milieu de la nuit du vendredi 15 au samedi 16 mars 2013, de taxer la totalité des comptes chypriotes au taux de 6,75 % pour les dépôts inférieurs à 100 000 euros, un compromis dont tous les partici-

27. Dans une Note de 2010 sur « Les relations de la BCE avec les institutions et les organes de l'Union européenne » (*Bulletin mensuel*, janvier 2010, p. 73-84), les services de la BCE précisent que cette augmentation de la « fréquence des interactions » s'accompagne « d'un élargissement des questions évoquées et d'un approfondissement des débats avec un accroissement des contributions écrites de la BCE ».

pants se rejettent la responsabilité le lendemain matin... Mais on rappellera surtout les marathons de négociation des *Memorandums of Understanding* et les listes de réformes économiques, fiscales, budgétaires et sociales conditionnant l'octroi d'une assistance financière à la Grèce – faisant dire à Pierre Moscovici, grand connaisseur de l'Eurogroupe pour l'avoir fréquenté comme ministre des Finances et comme Commissaire aux Affaires économiques et financières, « we are deciding behind closed doors the fate of 11 million people »... Dans ce sillage, l'Eurogroupe s'est imposé comme la tutelle politique et administrative principale des États placés « sous programme » (Chypre, Espagne, Grèce, Irlande, Portugal), assurant un suivi scrupuleux de la mise en œuvre de la stratégie de choc budgétaire et fiscal administrée dans le cadre des *Memorandum* – mais aussi de leur sortie « post-programme » dans les années qui suivent. Mais l'élargissement du rôle gouvernemental de l'Eurogroupe s'observe aussi avec l'entrée, au milieu des années 2010, de l'agenda des « réformes structurelles ». S'appuyant sur des « Notes analytiques » produites par la DG Ecfm, l'Eurogroupe passe désormais en revue un spectre large de questions fiscales, sociales et éducatives, toujours saisies sous l'angle qui lui est propre de la stabilité financière et de la consolidation budgétaire, qu'il s'agisse de *Labor Law Tax, Investment, Pension stability, Insolvency Framework, Spending Reviews, Human Capital (Education policy)*... Autant de thèmes sur lesquels les bureaucraties financières européennes s'entendent désormais pour avoir un point de vue commun (*best practices, benchmarks* et « recommandations ») qu'ils s'engagent à défendre de retour dans leurs capitales respectives.

Étrange institution que l'Eurogroupe, née à la marge des traités, devenue avec la BCE le pivot central du gouvernement de l'euro, mais qui continue d'échapper aux règles communes de transparence et responsabilité propres aux institutions politiques²⁸. C'est sans doute le passage du très médiatique Yanis Varoufakis au ministère des Finances grec en plein cœur de la crise qui aura le plus mis en évidence les habitudes de confidentialité et de secret propres à cette enceinte. Comme l'indique Jan-Werner Muller, certains « veterans of European integra-

28. Au-delà de l'irresponsabilité politique de l'Eurogroupe, il convient d'évoquer son irresponsabilité juridique. Saisie par des déposants chypriotes d'un recours contre une déclaration de l'Eurogroupe du 23 mars 2013 qui avait déterminé la réduction du montant de leurs dépôts bancaires, la Cour de justice n'a pas reconnu de valeur juridique aux prises de position de l'Eurogroupe (*Konstantinos Mallis c. Commission et BCE*, 20 septembre 2015), position il est vrai complétée récemment par la reconnaissance de la responsabilité extra-contractuelle des institutions européennes dans la mise en œuvre de l'assistance financière conditionnée aux États membres (*Bourdouvali* du 13 juillet 2018).

tion like the German Finance minister Wolfgang Schäuble, saw him as a vandal in the engine-room of the EU, where the expectation is that dirty deals can be made comfortably and in secret ». Sur le tard, la médiatrice européenne s'est alarmée de cette complète opacité pointant the « economic, financial and societal impact of the decisions taken by (the Eurogroup) »²⁹. Ce n'est du reste que très récemment et sous la pression de la médiatrice européenne que le président de l'Eurogroupe aura consenti à la publication des projets d'agenda de l'Eurogroupe et de résumés très généraux des discussions (et non pas de compte-rendu, ni de minutes détaillant les prises de position), mais sans accepter de toucher – comme le relèvera la médiatrice elle-même – au cœur même du réacteur, à savoir le « range of bodies and services (that) prepare Eurogroup meetings », au nom de la nécessité « to protect the internal discussions that take place in the EWG to prepare the Eurogroup at technical level »³⁰.

En somme, la crise aura creusé davantage encore le sillon du séparatisme institutionnel du gouvernement de l'euro. L'adoption de deux traités internationaux *ad hoc*, c'est-à-dire hors Union européenne (et donc, hors mécanismes de contrôle politique propres au cadre institutionnel unique de l'Union) complèteront l'édifice. L'un, le Traité de stabilité, coopération et gouvernance (autrement appelé *Fiscal Compact*), signé en mars 2012, achevait l'institutionnalisation *externe* du gouvernement de l'Euro, en consacrant l'existence d'un niveau politique, avec les « Sommets de la zone euro » à 19 chefs d'État et de gouvernement – de manière tout à fait secondaire – et le comité interparlementaire *ad hoc* cantonné dans un rôle purement consultatif. L'autre traité, celui instituant le Mécanisme européen de stabilité, remplace en 2012 un fonds européen d'urgence qui avait été constitué en mai 2010 par les États membres. Abondé par les États membres de la zone euro selon une quote-part fixée dans le traité qui définit également les droits de vote en son sein, le MES constitue un levier financier pouvant mobiliser jusqu'à 700 milliards d'euros afin de porter assistance *sous conditions* aux États en difficulté. Composé à l'identique de l'Eurogroupe, placé sous la houlette de son président, il décide de l'octroi d'une assistance financière, du paiement des différentes tranches et du suivi de la « politique de *conditionnalité* » imposée à l'État ainsi placé « sous programme ».

29. Jan-Werner Müller, 2015, p. 3-7.

30. Médiatrice européenne, « Lettre au président de l'Eurogroupe », 14 mars 2016.

Au final, de la BCE à l'Eurogroupe, de l'EWG aux Sommets de la zone euro, en passant par la troïka et le Mécanisme européen de stabilité, c'est tout un espace politico-administratif de gouvernement de l'euro qui s'est progressivement consolidé « hors les murs ». C'est dans ce cadre hybride, mi-inter-gouvernemental et mi-supranational, mi-officiel et mi-officieux, et construit à bonne distance des contrôles politiques et parlementaires, qu'a pu se développer un puissant système de surveillance des politiques des États membres placé sous le triple signe de la stabilité financière, de la consolidation budgétaire et des réformes structurelles.

2. Un gouvernement européen des politiques économiques nationales

En somme, l'euro devait être, dans la version française, « gouverné » ou, à tout le moins « encadré », selon la version allemande. Mais rares étaient ceux parmi les acteurs du pôle financier qui poussaient la croyance dans les vertus du marché jusqu'à penser que celui-ci pourrait, par sa seule capacité coordinatrice, assurer la convergence des performances économiques et budgétaires des États de la zone euro. Dès les premières négociations autour de l'euro, les « financiers » (Comité monétaire en tête) définirent le cadre : la création de la *zone de stabilité* économique et financière nécessaire à la pérennité à moyen et long terme de la monnaie unique supposait un système de surveillance multilatérale fait d'un mélange subtil de contraintes et de cibles incitatives qui tout à la fois corsetaient et orientaient les politiques économiques nationales³¹. Pratiquement, il s'agissait de placer sous la surveillance du Conseil ECOFIN, de la Commission et des autres États, les politiques mais aussi les performances économiques des États membres par rapport à des objectifs précis.

Sur le fond, ce nouveau dispositif de convergence économique rompait nettement avec les premiers textes européens sur la convergence des politiques économiques qui remontaient à 1974 et s'appuyaient sur des attendus keynésiens par la recherche de « la stabilité, de la croissance, et du plein emploi »³². Dès le premier texte adopté en 1990, la surveillance multilatérale se tournait résolument vers une politique de l'offre, l'objectif premier de la politique économique des États membres n'étant plus le plein emploi mais une

31. Conseil ECOFIN, 90/141/CEE, 12 mars 1990.

32. Directive 121/74/CEE, 18 février 1974.

« croissance soutenue non-inflationniste » définie autour de la stabilité des prix, de finances publiques et de conditions monétaires saines et d'un « marché compétitif ouvert ».

2.1. Une surveillance multilatérale

Le cadre de base de la surveillance multilatérale était ainsi posé. Il ne cesserait plus de resserrer son étau sur les politiques économiques et budgétaires des États membres de la zone euro. Au fil des réformes, les domaines couverts par la surveillance multilatérale se sont en effet étendus ; les informations produites par les États membres dans le cadre de leur « réponse » aux Recommandations et aux mises en demeure par le Conseil ECOFIN se sont faites de plus en plus précises et englobantes ; les calendriers sont devenus plus contraignants imposant des réponses rapides aux États ; et les procédures de sanctions des États réfractaires se sont trouvées renforcées et facilitées.

Encore faut-il bien distinguer les deux piliers bien différents autour desquels s'est construit ce dispositif multilatéral de surveillance : l'un relatif au contrôle des politiques budgétaires des États, l'autre relatif à la coordination de leurs politiques économiques³³. D'emblée, le cas de la politique budgétaire a été nettement différencié du reste des politiques économiques, justifiant des injonctions bien plus contraignantes. Dans ce domaine, le Traité de Maastricht avait prévu des cibles chiffrées (les fameux seuils de Maastricht de 3 % de PIB en matière déficit public et 60 % pour ce qui touche à la dette publique) et la possibilité de sanctions pécuniaires précises. Une Procédure pour Déficit Excessif (PDE) était ainsi définie, qui devait contraindre les États à respecter ces valeurs de référence. Mais c'est en 1997, dans la période hautement sensible de transition vers l'euro et alors que les élites politiques et financières allemandes s'inquiétaient des risques que l'UEM faisait courir à la « culture de la stabilité » allemande, que la Procédure pour Déficit Excessif a gagné en précision et en contrainte par l'adoption de deux directives (1466/97 et 1467/97) créant un Pacte de stabilité³⁴. Celui-ci fixait un calendrier impératif astreignant les États à rendre compte en continu de leurs efforts budgétaires et à corriger leurs éventuels écarts à la norme budgétaire, sous peine (en dernier ressort) de sanctions financières sous la forme d'une amende constituée d'une composante

33. J. Pisani-Ferry, 2006, p. 823-844.

34. M. Heipertz, A. Verdun, 2004, pp. 765-780.

fixe égale à 0,2 % du PIB de l'année précédente et d'une composante variable pouvant aller jusqu'à 0,5 % du PIB de l'État concerné.

Le second pilier, celui de la coordination des politiques économiques, a été d'emblée pensé sur un autre mode, incitatif et non-contraignant. Ce volet – voulu par le gouvernement français pour contrebalancer le premier traditionnellement promu par le gouvernement allemand – avait ainsi été conçu pour que la coordination des politiques économiques, souhaitée par la France, ne puisse remettre en cause l'objectif de stabilité des prix. En outre, parce qu'il pénétrait dans certains des domaines-clés des pactes sociaux nationaux (politiques économiques, État-providence, marché du travail, etc.), ce pilier est d'abord né sous le signe de mécanismes incitatifs et collaboratifs faits de recommandations, de *peer review*, de *benchmarking*, et le cas échéant de *blaming*. La définition par le Conseil ECOFIN de *Broad Economic Policy Guidelines* (BEPG) en matière de politiques économique et budgétaire, de réformes structurelles, de négociations salariales, etc., devait permettre d'inscrire les États dans un processus de convergence. À la Commission, le rôle du Procureur surveillant une batterie toujours plus large d'indicateurs et saisissant le Conseil ECOFIN ; aux États pris individuellement, le rôle de la Défense, répondant aux Recommandations par des programmes correctifs. Au Conseil ECOFIN, le rôle du Juge tranchant en dernier ressort en matière de Recommandations comme de sanctions. Un État qui ne se conformerait pas à ces grandes orientations pourrait, sur proposition de la Commission, se voir adresser des Recommandations publiques par le Conseil ECOFIN, la publicité étant considérée comme suffisante à déclencher le jugement des marchés financiers et des agences de notation. Au fil du temps, l'instrument deviendra de plus en plus intrusif : si les BEPG ne donnaient au départ qu'un ensemble extrêmement vague et général d'indications reprenant pour l'essentiel les objectifs du Traité de Maastricht (stabilité des prix, finances publiques saines, création d'emplois, réduction du coût indirect du travail, etc.), elles ont progressivement gagné en précision et en intensité. Les 3 lignes directrices développées en quatre pages générales sans recommandations spécifiques aux différents États membres de décembre 1993 ont laissé place dix ans plus tard à 23 lignes directrices et 94 Recommandations spécifiques par État pour la seule période 2003-2005³⁵. Si ce mouvement de diversification et de technicisation des critères et des indicateurs n'est pas en soi le signe d'une contrainte accrue, il marque assurément un élargissement continu du scope de la surveillance et son intensité croissante.

Il reste que, dans ce processus de cristallisation d'un gouvernement de la zone euro, c'est la crise économique et financière ouverte en 2008 qui a constitué le moment majeur d'accélération. En ce sens, elle représente moins un point de départ ou une raison originelle qu'un moment de coalescence d'ensembles de solutions et de dispositifs définis depuis la fin des années 1980. D'emblée définie comme le produit de la trop grande faiblesse de ce système de surveillance multilatérale, la crise des dettes souveraines a été une opportunité de durcir les dispositifs de contrôle – en renforçant considérablement le rôle du Procureur, à savoir la Commission européenne. En décembre 2011, une profonde réforme fut ainsi introduite via l'adoption un paquet législatif dit *6-Pack* et *2-Pack* qui renforçait considérablement les deux piliers de la surveillance désormais placés sous un parapluie unique, dit « Semestre européen ». La surveillance des politiques économiques en sortait considérablement renforcée – tout à la fois élargie aux politiques fiscales, sociales et durcie par la création d'une *Macroeconomic Imbalance Procedure* (MIP), construite sur le modèle de la Procédure pour Déficit Excessif mais voulue cette fois par le gouvernement français. Emblématiques à cet égard, les 14 indicateurs principaux et 25 indicateurs auxiliaires (économiques, financiers et structurels) du *Scoreboard* censés permettre la détection précoce de « déséquilibres macroéconomiques » – qui vont du « solde du compte des opérations courantes » au « coût salarial unitaire nominal » en passant par la « dette du secteur des administrations publiques » ou encore « l'évolution des prix de l'immobilier », etc. Quant au pilier budgétaire (Procédure pour Déficit Excessif), il était également renforcé, les Recommandations de la Commission en termes de sanctions (pour le cas d'un pays placé en procédure de déficit excessif ne se conformant pas aux mises en demeure) étant désormais considérées comme adoptées « sauf si une majorité qualifiée d'États s'y oppose » au sein du Conseil ECOFIN, système dit de la « majorité inversée » bien plus difficile à atteindre par l'État réfractaire.

Le « Semestre européen » innovait aussi en intégrant et synchronisant les deux piliers dans un même timing, désormais calés sur le calendrier *budgétaire* des États membres et ce, de manière à avoir un effet maximal sur le choix des orientations économiques et sociales. Au

35. Pour la France, par exemple, ces Recommandations comprenaient le fait de ramener le déficit budgétaire en dessous du seuil des 3% du PIB, encourager la participation à la vie active et réduire le chômage structurel, assurer la viabilité à long terme des finances publiques face au vieillissement démographique, assurer la concurrence dans les entreprises de réseau et accélérer l'adoption des mesures relatives au marché intérieur afin de créer des conditions de concurrence égales.

« Semestre européen » ouvert au mois d'octobre et centré sur l'évaluation des performances et des politiques économiques et budgétaires des États membres doit désormais succéder le Semestre dit « national » ouvert en juillet de l'année suivante et qui correspond au temps laissé aux États membres pour l'exécution des orientations ou des Recommandations ainsi définies.

2.2. Le co-gouvernement des pays « sous Memorandum »

Si la surveillance européenne des politiques économiques nationales s'est ainsi progressivement durcie, elle a pris dans le cas des États bénéficiant d'une assistance financière (Chypre, Espagne, Grèce, Irlande, Portugal), une réalité autrement plus brutale. Quand, le 23 avril 2010, quelques mois après avoir révélé que sa dette publique avait été grossièrement sous-estimée, le gouvernement grec lançait un appel à l'aide financière européenne, un fonds européen d'urgence fut constitué. Une première aide de 110 milliards d'euros était dégagée dès le 2 mai 2010. S'inspirant directement des méthodes du FMI, l'assistance ne fut cependant accordée qu'en contrepartie d'engagements pris par l'État désormais « sous programme ». Deux nouveaux plans de financement de 130 et 86 milliards seraient respectivement signés en mars 2012 et en juillet 2015, accompagnés à leur tour d'« Economic Adjustment Programmes ». Les *Memorandum of understanding* incluaient des mesures drastiques d'austérité budgétaire (coupe dans les budgets publics, flexibilisation du marché du travail, privatisations massives, réformes en profondeur du système de protection sociale et des retraites, de la santé publique, de l'éducation et de l'administration publique) qui, pour n'avoir jamais intégré de garanties de protection minimale en termes de droits sociaux et économiques, affecteront directement les équilibres sociaux des États membres. Leurs conséquences récessives mais aussi sociales et notamment sanitaires ont été largement pointées par nombre d'ONG mais aussi par divers organismes internationaux (OIT, Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe).

Au fil des années de la crise, des programmes similaires, quoique moins massifs, auront été décidés et mis en œuvre par l'Eurogroupe en Irlande (décembre 2010), Portugal (juin 2011), Espagne (juillet 2012), Chypre (mars 2013)³⁶ avec des programmes d'aide autour de

36. Pour une première analyse comparée des différents plans d'ajustement et de leurs effets sur les systèmes politiques nationaux, voir Niamh Hardiman *et al.*, 2017.

85 milliards pour l'Irlande, 78 pour le Portugal (soit 44 % de son PNB), etc. S'il existe bien des variations, notamment du point de vue de la palette des réformes concoctées par la troïka, la liste des « conditionnalités » est chaque fois très longue avec 270 mesures à adopter côté Irlande, pour beaucoup dans le domaine des professions et des salaires, ou 223 dans le cas portugais, mesures mises en œuvre dans leur très grande majorité. Si tous ces pays sont désormais sortis des *Economic Adjustment Programmes*, ils n'en restent pas moins toujours placés sous surveillance de l'Eurogroupe dans le cadre d'un « surveillance post-programme » qui prend la forme de missions biannuelles de contrôle suivies de rapports avec la possibilité d'imposer des mesures correctives.

3. Du gouvernement de l'euro au gouvernement de l'Europe : la re-hiérarchisation du projet européen

La force contraignante, voire coercitive, de tous ces dispositifs de surveillance n'est pas forcément là où on la cherche habituellement. Au-delà bien sûr du cas des pays sous *Memorandum* pour lesquels la force contraignante est implacable³⁷, celle-ci ne tient pas avant tout dans le pouvoir de sanction. Du reste, pour ne prendre ici que l'exemple de la Procédure de déficit excessif, sur les 38 procédures ouvertes au fil des années par la Commission, aucune n'a abouti à ce jour à une sanction en bonne et due forme. Les sanctions n'ont pas en effet l'automatisme qu'on leur prête parfois : parce que la procédure compte de multiples *veto-players* capables de bloquer ou de ralentir les procédures de sanction, mais aussi parce qu'une politique a bien trouvé place à chacune des étapes de ce processus complexe. La Commission s'est faite fort de montrer que le Semestre européen était « based on guidance, not on corrections », utilisant à l'occasion ces marges de manœuvre politique³⁸. C'est notamment le cas quand la Commission décide (ou non) de donner suite au dépassement par un pays d'un des « seuils d'alerte » parmi les éléments du *Scoreboard* ; ou dans la manière dont la Commission « prend en compte » le contexte politique et économique des États membres dans l'écriture même des

37. Voir Alessio Terzi (2015) qui évalue le « taux de mise en œuvre » des programmes d'ajustement à 80 à 90 % des « conditionnalités posées par les *Memorandum*.

38. La Commission fait sans doute ici de nécessité vertu compte tenu des limites structurelles de son pouvoir disciplinaire sur les États qu'ont encore fait apparaître récemment la crise autour du projet de budget du gouvernement Conte : pour un exemple récent, voir Frédéric Allemand, « Le projet budgétaire italien et les limites disciplinaires de l'UEM », <https://blogdroiteuropeen.com/2018/11/07/le-projet-de-budget-italien-ou-les-limites-disciplinaires-de-luem-par-frederic-alemand/>

Recommandations ; ou encore dans le choix de donner suite (ou pas) à la procédure de sanction pour déficit excessif – comme ce fut le cas en juillet 2016 pour le Portugal qui échappa *in extremis* aux sanctions qui lui semblaient promises.

Il est en outre bien difficile d'identifier un « décideur » dans ce jeu à plusieurs têtes. Les procédures du « Semestre européen » sont faites d'une série de micro-décisions qui impliquent une multiplicité de comités et d'institutions, de sorte que l'issue politique se solidifie *progressivement* par sédimentations et consensus successifs³⁹. Dès lors, il faut renoncer à identifier *un* responsable – une institution ou un niveau qui l'emporterait sur les autres. Ce n'est donc pas « l'Europe », ni même d'ailleurs « la Commission » qui s'impose « de l'extérieur » aux gouvernements, pas plus du reste que ce n'est *un* pays, fut-ce l'Allemagne, qui impose seul ses choix dans les procédures complexes du « Semestre européen ». Si les enquêtes sur la pratique (et *a fortiori* les effets) de ces mécanismes de surveillance et de coordination des politiques économiques nationales ne font que commencer, on peut d'ores et déjà considérer que la force contraignante de ce gouvernement de l'euro est plus complexe : elle tient d'un processus plus diffus, mais pas moins puissant, qui a progressivement placé le réseau des « financiers » (et leurs enjeux prioritaires) en position de définisseurs primaires des politiques publiques européennes (et des conditions de leur légitimité).

Il faut dire que le réseau des bureaucraties financières européennes n'a pas cessé de gagner en consistance. Bien des choses séparent assurément ces hauts fonctionnaires des Trésors et des banques centrales : l'État ou l'institution qu'ils représentent, l'appartenance au groupe des États « créditeurs » ou « débiteurs », etc. Mais ils sont pris désormais dans une puissante dynamique d'intégration – favorisée par la sociabilité intense des années de la crise qui a saturé les agendas des hauts fonctionnaires du pôle financier⁴⁰. Tout comme la proximité (relative) des lieux de formation et des positions doctrinales. Ou encore leur longévité au cœur du réseau : soit qu'ils se maintiennent sans discontinuer à certaines positions clés, à l'image d'un Marco Buti, qui dirige la DG Ecfm depuis... 2008 (voire 2006, si on compte ses années comme directeur adjoint) ; soit qu'ils circulent entre les différents pôles (natio-

39. Sur ce point, voir Mark Dawson, 2015, p. 976-93.

40. On renvoie ici à l'enquête sur le champ de la gouvernance économique européenne de Frédéric Lebaron et Didier Georgakakis, « The European economic austerity and the field of the European Economic Governance », *Global networks*, 2018.

naux et européens) de ce gouvernement de l'euro, à l'image de l'actuel président de l'EWG (depuis 2017), Hans Vijbrief, qui a été directeur du Trésor aux Pays-Bas de 2012 à 2017, accompagnant à ce titre son ministre (un temps, Jeroen Dijsselboem) à toutes les réunions de l'EG, mais aussi *chairman* du *Board of Directors* du Fonds européen de stabilité financière (l'ancêtre du Mécanisme européen de solidarité). À cela s'ajoute le fait que les réunions des hauts fonctionnaires de l'Eurogroupe ou du MES n'ont jamais été conçues comme des lieux d'expression des *désaccords* politiques et diplomatiques, mais bien plutôt comme des enceintes techniques organisées sous contrainte de « *problem solving* » et d'efficacité⁴¹. Tout, de la confidentialité des échanges défendue bec et ongles par le président de l'Eurogroupe au choix d'une méthode de décision par consensus (et par conséquent, l'absence de votes), indique que les réunions de l'Eurogroupe ou du MES visent avant tout la production d'un point de vue commun ou de solutions de crise. En somme, cette puissante dynamique endogène favorise tout à la fois des mécanismes d'apprentissage mutuels par la prise en compte par chacun de ses membres des contraintes politiques de ses partenaires, mais aussi la formation de normes partagées (quant aux conditions de la crédibilité des États et des institutions de la zone euro, quant à la gamme des solutions de politique économique jugées praticables, etc.)⁴².

C'est sous ce rapport qu'il convient d'analyser par exemple l'efficacité politique de la Procédure de déficit excessif. Non pas tant comme une contrainte juridique externe, ni même en termes d'effectivité point par point des recommandations égrainées au fil des textes⁴³, mais plutôt comme le produit d'un apprentissage des cadres et des objectifs et d'une intensification croisée au fil des négociations multiples presque ininterrompues auxquelles sa mise en œuvre donne lieu : entre administrations financières nationales et européennes, entre ministres des Finances et hauts fonctionnaires, entre trésoriers et banquiers centraux, etc. Le fait qu'aucune PDE n'ait débouché sur la sanction financière d'un État membre ne doit pas faire oublier qu'une part essentielle de l'efficacité de la procédure se joue surtout *dans la durée*, c'est-à-dire dans la co-production (nationale et européenne, économique et politique) des normes de la « *contrainte budgétaire* » au cœur même de ce réseau transnational. De ce point de vue, il importe

41. Uwe Puetter, 2006.

42. On renvoie ici aussi aux processus bien décrits par Chris Bickerton, 2012.

43. Sur ce point, Aleksandra Maatsch, 2017.

que seuls 3 des 28 États membres ont à ce jour échappé au mécanisme de surveillance renforcé du PDE (Estonie, Luxembourg, Suède). Ainsi, depuis 2002, année qui marque l'ouverture de la première PDE, 39 procédures ont été engagées ; plusieurs États ayant fait l'objet de deux (Allemagne, Chypre, France, Italie, Pologne, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie, République tchèque) voire trois (Malte) procédures au fil des 16 dernières années⁴⁴. De fait, nombre d'États ont passé une part essentielle des 16 dernières années « sous procédure », à l'image de la France au fil des deux PDE qui se sont succédé depuis 2002 (l'une entre 2003 et 2007, l'autre entre 2009 et 2018) ou du Portugal (entre 2005 et 2008, puis entre 2009 et 2017). Dans un calcul récent totalisant le nombre d'années passées par les États membres « sous procédure », l'Institut Jacques Delors estimait que la PDE totalisait désormais 150 années d'expérience⁴⁵... Pour le dire autrement, le gouvernement de la zone euro existe sous la forme d'un ensemble de plus en plus dense de sites de négociations et d'échanges qu'il faut considérer aussi bien pour les conflits (politiques, administratifs, statistiques, juridiques, etc.) qu'il génère que pour les formes d'accord et de consensus qui s'y forment progressivement entre « représentants » des différents intérêts en présence.

Champ de lutte, ce gouvernement de la zone euro est aussi un champ de force qui mord tant sur les institutions européennes que sur les gouvernements et bureaucraties nationales. Il a ainsi acquis une position essentielle d'*interface* politique entre les institutions européennes et les gouvernements nationaux qui tient sans doute à la technicité de la matière comme à l'expertise collective qu'il cumule et qui favorise des formes de délégation par le politique. Mais qui doit beaucoup aussi au fait que ce pôle financier transnational est tout à la fois autonome vis-à-vis des espaces politico-administratifs nationaux comme européen et durablement encastré au cœur même de ces espaces. Et c'est là sans doute que se joue sa force spécifique. Les participants savent qu'une fois prises les décisions ou construites les formes d'accord, elles ont de grandes chances d'être également scellées dans les machines politico-administratives des États membres. Du moins, chaque membre peut compter sur le fait que les autres participants chercheront à les faire endosser par leurs gouvernements et administra-

44. Données Commission européenne (« Excessive deficit procedure : overview »), site consulté le 9 janvier 2019.

45. « Q&A. Excessive deficit procedure without fines ? » : <https://www.delorsinstitut.de/en/publications/qa-excessive-deficit-procedure-without-fines/> Consulté le 8 janvier 2019.

tions respectifs, en mobilisant l'autorité qu'ils possèdent dans leur champ politico-administratif national. En somme, l'empreinte politique de ce réseau bureaucratique sur la définition des priorités de la politique européenne tient précisément dans cette position intermédiaire qui le situe au cœur de la définition des politiques *et* européennes *et* nationales : la force magnétique qu'exercent ces réseaux bureaucratiques transnationaux est d'autant plus prégnante qu'elle peut s'adosser à l'indépendance et à l'expertise dont se prévalent les institutions du pôle supranational (le triptyque Commission, Cour de justice de l'UE et, bien sûr, Banque centrale européenne) qui ont historiquement acquis un rôle de garant et gardien du projet européen⁴⁶. Cette position est encore redoublée par le poids que les marchés financiers accordent eux-mêmes aux évaluations produites dans le cadre du Semestre européen : en ce sens, la « contrainte budgétaire » est aussi co-produite par les marchés financiers eux-mêmes qui restreignent sur cette base leur accès aux États membres en durcissant leurs conditions d'emprunt⁴⁷.

3.1. Les (nouvelles) jauges de la crédibilité politique

Les effets contraignants de ce gouvernement de l'euro se sont faits ressentir dans les transformations qu'il a apportées à la politique européenne elle-même. Ici aussi des enquêtes plus fouillées restent à conduire mais nombre d'indices soulignent combien les deux décennies d'UEM ont transformé les jauges et les juges de la crédibilité des États. Il n'est pas possible de retracer ici toutes les étapes de ce changement qui a fait du respect des « critères de Maastricht » la condition de la légitimité politique d'un État membre. L'obligation d'ancrer la Règle d'or budgétaire (budget à l'équilibre) dans les Constitutions des États membres, imposée en 2012 dans le cadre du *Fiscal Compact* marquait symboliquement cette nouvelle donne au cœur des États membres. La position d'un Emmanuel Macron jugeant que le gouvernement français ne serait légitime à reprendre l'initiative politique à l'échelon européen qu'à la condition d'avoir d'abord « fait ses devoirs », c'est-à-dire d'être sorti de la « Procédure de déficit excessif » ouverte à l'encontre de la France en 2009, confirmait la chose sous un autre angle. L'autorité politique européenne se trouve ainsi pour partie indexée à la position sur l'échelle de valeurs « débiteurs »-« créditeurs »

46. Sur ce point, on se permet de renvoyer à Antoine Vauchez, *Démocratiser l'Europe*, 2014.

47. Qu'il s'agisse des agences de notation ou du biais d'autres organisations internationales, voir: Ramona Coman, 2018, p. 15.

– relayant de ce fait au cœur du projet européen des modes de valorisation propres aux agences de notation ou aux acteurs du marché des titres de la dette publique.

Cette mutation peut aussi bien être saisie du point de vue de son incorporation au cœur même des administrations, c'est-à-dire par le biais du mouvement général de réorganisation qu'ont progressivement engagé les administrations (nationales ou européennes) pour tenir leur rang et maintenir leur crédibilité dans ce nouveau gouvernement européen.

Ainsi de la Commission qui a refondu en profondeur ses organigrammes et ses instruments à mesure que s'affirmait son rapport d'expert en chef des procédures de surveillance des États membres, et ce, de manière à être en mesure de produire l'expertise et les prévisions nécessaires à la production des multiples rapports par secteur (emploi, marché du travail, système de retraite, etc.) et par pays dont elle a désormais la charge dans le cadre du système de surveillance multilatérale. Dépourvue de toute force coercitive pour faire respecter ses Avis et Recommandations, c'est sur sa capacité d'expertise chiffrée que la Commission a assis son pouvoir. L'agence statistique européenne de la Commission, Eurostat, a ici joué un rôle inédit. C'est à elle qu'est confiée dès 1995 la collecte des données sur les dettes et les déficits excessifs des États (et bientôt, bien au-delà, dans une multiplicité de domaines) sur la base desquelles la Commission fonde ses recommandations aux États membres⁴⁸. Avec la création d'une direction spéciale (direction B4, Statistiques économiques et convergence économique et monétaire), la Commission ajoutait ainsi à l'expertise économique déjà bien établie de la DG Ecfm, une capacité de mesure et de comparaison des déficits et des dettes publiques des États candidats à la monnaie unique qui allait vite s'avérer politiquement décisive. Il est vrai qu'Eurostat doit toujours s'appuyer sur les données transmises par les autorités nationales, mais l'adoption de la norme ESA (*European System of Accounts*) comme norme statistique commune en matière de données économiques et budgétaires la positionne désormais en acteur incontournable. D'autant qu'après le fiasco statistique grec révélé en 2009, qui précipitera la crise financière européenne, le Conseil ECOFIN lui a confié des pouvoirs d'audit sur les statistiques nationales.

Mais c'est la DG Ecfm qui est sans conteste la structure administrative qui sort la plus renforcée : en charge du drafting et de la

48. James Savage, 2005.

surveillance des règles budgétaires, c'est elle qui produit les *Broad Economic Policy Guidelines* (BEPG), les prévisions économiques et budgétaires, et qui rédige les alertes et les recommandations envoyées aux États. Dans un contexte interne à la Commission pourtant marqué par les économies budgétaires, elle s'est trouvée renforcée de manière importante, non pas seulement par la forte croissance de ses effectifs mais aussi par la constitution de nouvelles unités capables de produire une connaissance dans les domaines des autres DG (DG Empl, DG Taxud), notamment en matière de marché du travail, mais toujours avec « une perspective Ecfm ». Dans ce réarmement de l'administration communautaire, il ne faudrait pas oublier le rôle acquis par le Secrétariat général de la Commission dans la coordination des différentes DG concernées par le « Semestre européen » (DG Empl, DG Taxud, – en plus de la DG Ecfm et d'Eurostat) mais aussi dans le suivi de la mise en œuvre par la troika des *Mémoires* (*Structural Reform Support Service*).

Les administrations nationales auront quant à elles suivi une évolution en miroir. Désormais placées en position défensive dans le cadre des procédures de surveillance multilatérale, elles se sont également réorganisées à tous les niveaux pour préparer, négocier et discuter les différents documents et programmes produits tout au long du « Semestre européen »⁴⁹. Faute d'enquêtes approfondies, il reste difficile d'évaluer la mesure dans laquelle les principaux ministères, à commencer par celui des Finances, sont devenus ces « structures en fromage » évoquées par Yanis Varoufakis à propos du ministère dont il avait la charge dans le premier gouvernement Tsipras, c'est-à-dire des structures pour partie « gouvernées » ou, à tout le moins, enserrées dans ce réseau dense de coordination transnationale. La crise que traverse à partir de 2014 l'Institut statistique grec autour de la construction de la norme statistique de référence mobilisée pour juger du déficit des comptes publics grecs constitue pourtant un premier indice. Elle montre une coupure toujours plus nette entre les dirigeants de l'institut insérés dans la sociabilité des statisticiens européens (et dans la défense des standards qui y sont produits) et les « attaches institutionnelles 'domestiques' »⁵⁰. D'autres enquêtes indiquent que le système multilatéral de surveillance européen mis en place autour du

49. Sur les nouveaux jeux bureaucratiques autour de la « contrainte européenne », voir P. Bezes, P. Le Lidec, 2015, p. 223-247.

50. Sur cette crise qui conduira à la condamnation judiciaire de l'ancien directeur de l'Institut statistique grec, Andreas Georgiou, voir Benjamin Lemoine, 2018, p. 9-19.

« Semestre européen » plonge ses racines en profondeur dans les échelons administratifs des États membres⁵¹. Et qu'il contribue sans aucun doute à consolider le rôle des administrations des finances dans le processus de définition de la position du gouvernement, notamment dans le cadre du « Semestre européen »⁵². C'est sans doute là l'un des effets les plus sûrs de ces processus que d'avoir renforcé de manière considérable le rôle de coordination européenne des ministères des Finances en inter-ministériel – non sans tension avec les ministères des Affaires étrangères et les représentations permanentes des États à Bruxelles dont le rôle s'est trouvé réduit d'autant. À moins que l'effet puisse être identifié dans la transformation des propriétés attendues des hauts fonctionnaires ou des dirigeants politiques au moment de participer aux « affaires européennes » et qui se jugent pour les uns moins à l'expérience diplomatique qu'à l'expertise monétaire et financière, et pour les autres moins à l'ancrage représentatif qu'à la crédibilité budgétaire (passée).

3.2. L'arrimage des politiques économiques et sociales

Il est vrai que ce déplacement progressif du centre de gravité de la politique européenne n'est pas allé sans résistances ni contre-mobilisations. Alors que la définition des *Broad Economic Policy Guidelines* (BEPG) était fermement placée sous l'égide du pôle financier et des enjeux de lutte contre l'inflation, d'équilibre budgétaire ou de grands équilibres financiers, on assista au milieu des années 1990 à une contre-mobilisation du « pôle social » européen favorisée par l'arrivée au pouvoir d'une majorité de gouvernements sociaux-démocrates dans l'UE-15⁵³. Cette tentative de rééquilibrage prit la forme en 1994 de la mise en place par le Conseil européen d'Essen d'une *Stratégie européenne pour l'emploi* (SEE), pleinement consacrée en 1997 dans le cadre du Traité d'Amsterdam, devant permettre de promouvoir une main-d'œuvre qualifiée, formée, et susceptible de s'adapter, ainsi que des marchés du travail aptes à réagir rapidement à l'évolution de l'économie. Un Comité de l'emploi, copie-calque du Comité monétaire, avait même été créé en 1995 pour permettre aux hauts fonctionnaires des ministères du Travail et de l'Emploi de se coordonner pour préparer la SEE.

51. Ramona Coman, 2018.

52. On retrouve ici un processus déjà identifié pour ce qui est de l'adoption de l'euro : Kenneth Dyson and Featherstone, Kevin, 1996, pp. 272-299.

53. Pour une analyse complète, voir Amandine Crespy, 2019.

Ce Comité de l'emploi devait également contribuer à élargir le prisme des *Broad Economic Policy Guidelines* (BEPG) en y incluant désormais les enjeux de la *Stratégie européenne pour l'emploi*. Dans les faits cependant, comme devait le confirmer la « Stratégie de Lisbonne » adoptée par les chefs d'État et de gouvernement en mars 2000, les BEPG demeuraient de la responsabilité finale exclusive du Conseil ECOFIN, ce que marquait bien du reste l'objectif qui leur était désormais fixé : l'établissement « des conséquences à moyen et long terme des politiques structurelles et sur [des] réformes visant à valoriser le potentiel de croissance économique, l'emploi et la cohésion sociale, ainsi que le passage à une économie de la connaissance »⁵⁴. De fait, à la Commission, c'est bien la DG Ecfm qui imposa progressivement son leadership sur la définition et le suivi de la Stratégie de Lisbonne et des BEPG. Et, de manière significative, c'est encore elle qui développa en décembre 2005, la base de données LABREF, une base de données annuelle sur les réformes du marché du travail des États membres, qui actualisait l'imposition du travail, le temps de travail, la législation sur le travail, etc. dans l'ensemble des États membres. De même, en mars 2007, la base EU-KLEMS fut lancée qui réunissait un ensemble de données sans précédent sur les développements de la croissance et de la productivité dans l'industrie de 1970 à nos jours. Enfin, ce sont les fonctionnaires de la DG Ecfm qui ont également développé, avec leurs homologues des États membres, le LIME (Lisbonne METHodology) *assessment framework*, afin d'élaborer des méthodes plus robustes de comparaison des progrès dans les réformes structurelles des États membres tels que définis en 2000 dans la « Stratégie de Lisbonne ». En somme, au milieu des années 2000, le pôle financier – le Conseil ECOFIN, le Comité économique et financier, la DG Ecfm – avait largement mis sous tutelle la définition des politiques économiques et sociales de l'Union.

À bien des égards, le « Semestre européen » consolide ce processus « d'économicisation du social » en arrimant le pôle social et environnemental au dispositif de surveillance multilatérale par le biais des « réformes structurelles ». Si les DG et les groupes liés à ces pôles ont vu dans le « Semestre européen » de quoi bénéficier d'un puissant levier d'influence sur les politiques des États, en « socialisant » ou en « verdissant » le *Scoreboard* des indicateurs macroéconomiques pris en compte dans l'évaluation de la convergence des politiques économiques, c'est

54. Susana Borrás et Kerstin Jacobsson, 2004, pp. 185-208.

à la condition d'accepter d'y figurer en *junior partner*⁵⁵. L'intégration des droits et garanties sociales ou des enjeux environnementaux n'opère en fait que de manière marginale et en tout état de cause le plus souvent abstraite, remettant en cause l'autonomie relative dont disposaient ces secteurs désormais placés sous le parapluie du « Semestre européen »⁵⁶. À cela s'ajoute le fait, attesté par une enquête récente⁵⁷, que les Recommandations adressées aux États dans le cadre du Semestre européen sont marquées par le prisme des réformes structurelles et des politiques d'activation en se focalisant « sur les réformes du marché du travail, qui constituent la proportion la plus importante de toutes les Recommandations formulées depuis 2011 (de 18 à 30 %) suivie par la réforme des pensions et des soins de santé (de 9 à 16 %) ». On a pu également observer un phénomène identique d'arrimage des politiques européennes aux objectifs du Semestre européen du côté de la DG Justice, traditionnellement porteuse au sein de la Commission européenne des thématiques de l'État de droit et des exigences de la coopération pénale et civile, et qui a saisi l'occasion du Semestre européen pour développer un *Tableau de bord* des systèmes judiciaires nationaux centrée sur leurs effets économiques et leur capacité à assurer « le bon fonctionnement des marchés » et « l'attractivité de l'État membre pour les affaires et les investisseurs » par une exécution effective des obligations et droits contractuels et une efficacité dans le traitement des litiges commerciaux⁵⁸.

3.3. La marginalisation des parlements

Quant à la politique représentative des partis et des parlements, elle n'a jamais eu bonne presse auprès du pôle « financier ». Selon une doctrine qui s'affirmait avec force au cours des années 1980, leur versatilité (ou « inconsistance temporelle ») constituait une réelle menace pour la politique de la stabilité budgétaire et financière. Leur « crédibilité » n'était pas avérée, loin s'en faut, surtout si on la comparait à celle

55. Ainsi, quand la Commission européenne a souhaité en 2016 ajouter trois indicateurs d'emploi supplémentaires au *Scoreboard* servant à évaluer les déséquilibres macroéconomiques, le Conseil ECOFIN répliquera vivement en soulignant que « social and labor market indicators are not relevant for identifying macro-financial risks and developments in these indicators cannot trigger steps in the MIP process, in DG ECOFIN, « The Macroeconomic Imbalance Procedure. Rationale, Process, Application », *Institutional Paper*, n°39, 17 novembre 2016.

56. En ce sens, voir l'analyse de Paul Dermine et Olivier de Schutter, 2017, p. 108-156. Pour un avis divergent, voir Jonathan Zeitlin, 2017, p. 149-174.

57. Sur cette enquête, A. Crespy et P. Vanheuverzwijn, 2017.

58. Sur ce point, la thèse récente de Bartolomeo Cappellina, 2018.

que pourraient offrir des autorités indépendantes, telles que les banques centrales. De fait, l'un des résultats passé presque inaperçu de la négociation du Traité de Maastricht fut l'éviction des parlements nationaux et du Parlement européen du système de coordination des politiques économiques des États membres. Le Parlement européen était cantonné à un rôle purement consultatif, sans voix au chapitre de la définition des BEPG ou des Recommandations adressées par le Conseil ECOFIN aux États membres. Tout au plus était-il tenu informé périodiquement des « avancées de la convergence économique », pas davantage. Quant aux parlements nationaux qui avaient été associés au premier *draft* du Traité de Maastricht (« les gouvernements doivent porter à l'attention de leurs parlements nationaux les résultats de la surveillance multilatérale »), ils disparurent en bonne et due forme pendant la négociation⁵⁹...

Un ensemble de voix s'en alarmèrent au sein du Parlement européen, liant d'emblée marginalisation de l'institution représentative et absence de la dimension sociale et écologique des politiques économiques européennes. Dès 1990, dans ce qui fut le premier rapport parlementaire d'une longue série de rapports tendant à associer le PE à la définition des BEPG, le libéral Pat Cox avait proposé que « les travaux du Conseil en matière de surveillance multilatérale soient préparés par le Comité monétaire, *en consultation avec* la Commission économique, monétaire et de la politique industrielle » du Parlement européen⁶⁰. Sans succès. Quelques mois plus tard, dans son rapport du 10 octobre 1990 qui devait servir de base lors des négociations de Maastricht, le fédéraliste belge Fernand Herman, issu des rangs du PPE, proposait à son tour que les orientations de la Commission en matière de politiques économiques pluriannuelles et de politiques sociales d'accompagnement « soient adoptées par le Conseil en codécision avec le Parlement européen et après consultation du Comité économique et social ». Il s'agissait en somme là aussi de faire entrer le Parlement dans la cabine de pilotage de l'UEM. Mais rien n'y fit.

Dans une surveillance multilatérale qui restait marquée par la logique intergouvernementale, le Parlement européen n'est jamais parvenu à adapter son contrôle. Aujourd'hui encore, il intervient trop peu et trop tard : il n'est pas destinataire des documents clés – qu'il s'agisse des Programmes nationaux de convergence, des Programmes

59. Sur ce point, on renvoie aux travaux de Cristina Fasone, 2014, pp. 164–85 ; Cristina Fasone et Nicola Lupo (dir.), 2016, pp. 247–268.

60. Doc. A 3-21/90.

de Stabilité, ou des projets de budget que les États Membres envoient à la Commission européenne dans le cadre du Semestre européen (voir tableau). Il est surtout privé de tout pouvoir de décision, dans la mesure où il ne participe ni à la fixation des priorités stratégiques du « Semestre européen », ni à la définition des Recommandations adressées aux pays (CSR) une fois qu'elles sont adoptées par le Conseil. Il reste en fait pour l'essentiel cantonné à des procédures d'information, de dialogue et de consultation, ce qui place là encore les parlementaires en position passive. Et c'est sans parler de ses pouvoirs de contrôle sur l'Eurogroupe qui sont très réduits – comme les dirigeants de l'Eurogroupe n'ont pas manqué de le démontrer en tenant aucunement compte des fortes réserves pourtant exprimées par le PE quant à la nomination de l'espagnol Luis de Guindos au poste de vice-président de la BCE. Ou encore à l'égard de structures financières clés des Memorandum que sont le Mécanisme européen de stabilité et l'European Financial Stability Facility, qui lui échappent complètement puisque le premier est une organisation internationale à part et le second... une société de droit privé luxembourgeoise.

Les parlements nationaux ne s'en sortent guère mieux. On le sait, les parlements des pays qui ont bénéficié de l'assistance financière (Chypre, Grèce, Irlande, Portugal, Espagne) ont vu leurs choix budgétaires extrêmement contraints par l'adoption à la hâte et sans amendement, de trains de réformes structurelles. Rappelons que pour ce qui est du programme d'ajustement grec adopté par le Sommet de la zone euro du 12 juillet 2015, le Parlement grec a dû voter dans un délai d'une semaine un paquet législatif de réformes sans précédent qui concernaient retraites, impôts, tribunaux civils, etc. Touchés au cœur de leurs prérogatives, les parlements nationaux ne sont pas restés sans rien faire et se sont à leur tour équipés et coordonnés⁶¹. Mais ce réarmement qui reste très inégal selon les pays et (presque) toujours cantonné au mode consultatif est bien loin de compenser la perte de contrôle qui résulte de la montée en puissance du système européen de surveillance des politiques économiques et budgétaires. Leur capacité à influencer sur le cours des politiques de l'UEM est très faible, voire nulle. La plupart des parlements se satisfont d'une implication par consultation et délibération avec leur gouvernement – laquelle intervient fréquemment après coup, c'est-à-dire après que ledit

61. Il existe sur ce point une vaste littérature : voir, outre les travaux de Nicola Lupo et Christina Fasone évoqués plus haut, D. Fromage et A. van den Brink, 2018, p. 235-248 et d'une manière générale, Frédéric Allemand et Francesco Martucci, 2014.

gouvernement ait préparé et soumis à la Commission européenne son projet de plan budgétaire. En fait, si les parlements se sont efforcés de suivre le processus, c'est en acceptant une version faible de leur pouvoir de contrôle (information, consultation, débat)⁶² qu'ils hésitent d'autant plus à utiliser que les gouvernements les appellent fréquemment à un « sens des responsabilités » national. Les parlements ont bien tenté de se coaliser dans le cadre d'une modeste Conférence inter-parlementaire créée par le Fiscal Compact, mais faute de pouvoirs contraignants et prisonnière des conflits entre sa composante européenne et sa composante nationale, cette Conférence se résume à ce jour à un forum d'échanges dont on perçoit mal le potentiel politique.

Tel est en somme le « trou noir démocratique » de ce gouvernement de l'Euro : trop européanisé pour être contrôlé efficacement par chacun des parlements nationaux, il reste trop inter-gouvernemental pour pouvoir être effectivement contrôlé par le Parlement européen... De sorte que s'il existe bien ça et là quelques dispositifs épars qui mettent en scène le rôle des parlements, la politique représentative n'intervient – quand elle intervient – qu'en bout de course, pour être, au mieux, consultée sur des choix et des décisions délibérés ailleurs et sans elle.

4. Conclusion

En somme, l'euro a eu sur l'Union européenne et les États membres l'effet d'un pouvoir constituant. Loin d'être une simple politique européenne de plus, l'Union économique et monétaire s'est imposée comme un *socle* pour toutes les politiques économiques et sociales et ses effets contraignants se font aujourd'hui directement ressentir au cœur des pactes sociaux nationaux. Construit par le puissant réseau des bureaucraties financières nationales et européennes autour d'objectifs de stabilité financière, de consolidation budgétaire et de réformes structurelles, ce gouvernement a acquis au fil des années une « force de frappe » considérable, enserrant les politiques économiques et sociales des États membres (budget, État-providence, éducation, marché du travail) dans un ensemble d'obligations et de contraintes communes. Par ces ramifications nationales multiples, ce nouveau pouvoir européen a fait définitivement voler en éclats ce qui restait des frontières entre le niveau « européen » et le niveau « national ». Et il a

62. Ben Crum, 2017, pp. 268-286.

rompu avec la tradition européenne du « gradualisme » pour prendre la force éminemment contraignante d'une mise sous tutelle politique et administrative des États « sous programme » auxquels ont été administrées des stratégies de choc budgétaire et social.

Pourtant, ce puissant gouvernement s'est développé « hors les murs » dans un interstice entre la politique des États membres et celle de l'Union européenne, et à l'abri des contrôles. Sous l'effet de l'autonomie acquise par le réseau des Trésors et des banques centrales, une « tentation technocratique » (Pierre Moscovici) s'est progressivement affirmée. Toute une politique de *containement* a ainsi contribué à tenir les acteurs de la politique représentative à distance des lieux de décision sur l'euro, au point de faire apparaître les votes et les alternances comme autant de « risques » et d'« incertitudes » insoutenables au vu de « l'ardente obligation » de stabilité de la zone euro. Sous l'effet de l'emprise croissante de ce gouvernement, le « hors-champ » de la politique démocratique n'a pas cessé de croître.

Ce faisant, l'euro a contribué à renforcer la subordination structurelle des parlements mais aussi des acteurs de l'État social dans le pilotage des politiques économiques, au niveau national comme européen. Pis, il a développé une forme de surdité à l'égard des signaux d'alerte qui provenaient des économistes américains, des avis du Comité européen des droits sociaux et de l'Organisation internationale du travail, des ONG en matière de droits de l'homme, pour ne citer ici que quelques exemples. Tout entier centré autour des objectifs de stabilité financière et de redressement des comptes publics, il a superbement ignoré les offres politiques alternatives qui auraient permis d'affronter le long terme de l'intégration européenne, qu'il s'agisse de programme d'investissements en faveur des biens publics européens, de mise en réseau des banques publiques d'investissement, ou de mécanismes de réassurance des dispositifs nationaux d'assurance chômage, etc. Obsédé par les écarts à la norme budgétaire, il a opposé un front uni aux tentatives successives, fussent-elles modestes, de renégociation et de réorientation des politiques économiques européennes. Au final, il est co-responsable de l'indifférence désormais profonde des citoyens européens, des catégories populaires comme des classes moyennes, à l'égard de « Bruxelles », convaincus (non sans raison) de l'incapacité des acteurs politiques à affecter le cours des *policies* qui y sont construites. N'oublions pas que ce vide politique autour du gouvernement de l'euro a été comblé par les partis populistes d'extrême-droite qui sont, eux, bel et bien parvenus à imposer un cadrage transnational

aux crises européennes de la dernière décennie en termes de *Welfare nationalism* et de refus des solidarités européennes.

Dès lors, l'enjeu ne saurait être simplement d'injecter une « dose » de démocratie. On ne peut se satisfaire des modestes ajustements techniques que propose l'imposante littérature de rapports, feuilles de route et autres *Memorandum* qui entendent « réparer l'euro » (*fix the Euro*) et qui appellent rituellement, par des formules où l'imprécision des termes le dispute au flou des objectifs, à « renforcer la gouvernance démocratique » ou à « impliquer » davantage les parlements nationaux, etc. Le défi est d'un tout autre ordre. Pour sortir de l'univers d'une démocratie à éclipses, on ne peut se contenter de penser les parlements comme des instances de validation de délibérations et de décisions prises ailleurs et en son absence.

C'est dans cette perspective que s'inscrit le Traité de démocratisation de l'Europe (T-Dem) échafaudé au printemps 2017 (et complété en décembre 2018 par un Projet de budget des biens publics d'échelle européenne) qui propose une véritable greffe démocratique au cœur de ce nouveau bloc de pouvoir européen⁶³. L'enjeu n'est pas simplement démocratique au sens institutionnel du terme – même s'il importe bien sûr de construire les instruments qui permettront de l'arracher à l'opacité comme à l'irresponsabilité juridique et politique dans lesquels il s'est progressivement réfugié. Desserrer l'étau technocratique, c'est aussi rendre possible d'autres choix de politique car la forme (opaque et irresponsable) de ce gouvernement de l'euro et le contenu (le triptyque « stabilité financière, équilibre budgétaire, réformes structurelles ») des politiques qui y sont forgées sont étroitement liés. En ce sens, la question démocratique n'est pas seulement question de démocratie. En donnant toute sa place aux mobilisations sociales et aux clivages politiques transnationaux, on fait en effet entrer dans le pilotage de l'euro et la définition des politiques économiques européennes des acteurs et des causes qui en ont jusqu'ici été soigneusement écartés. C'est là en somme le *multiplicateur démocratique* qui, en donnant toute sa chance à la politique transnationale des partis et des citoyens, doit enclencher un effet de souffle sur l'ensemble des dispositifs de gouvernement de l'euro. En ce sens, le T-Dem n'est pas simplement une proposition réactive ou défensive devant permettre la formation d'un contre-pouvoir démocratique. En dotant l'euro d'un bras législatif et budgétaire sur

63. Sur ce point, on se permet de renvoyer à Stéphanie Hennette, Thomas Piketty, Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez, 2017 ; et avec Manon Bouju, Lucas Chancel, Anne-Laure Delatte, le « Budget de démocratisation » présenté en décembre 2018 et détaillé sur le site : www.tdem.eu.

lequel l'assemblée parlementaire ainsi créée aurait le dernier mot, il offre en effet les instruments nécessaires à la formation de politiques communes d'harmonisation sociale et fiscale et à la relance des investissements publics seuls à même de redonner aux États européens la capacité de faire face aux défis sociaux, environnementaux mais aussi migratoires qui touchent l'ensemble du continent. De même, en prenant acte du brouillage du « national » et de « l'européen » à l'œuvre depuis deux décennies autour de l'euro, il offre un cadre politique pour dépasser l'opposition paresseuse du fédéralisme et du souverainisme et éviter les blocages et les immobilismes liés à l'Europe des seules intérêts nationaux. En ce sens, il est aussi une proposition d'efficacité politique au service de la cohésion économique et sociale.

Références

- Adalid S., 2015, *La Banque centrale européenne et l'Eurosystème*, Bruylant.
- Allemand F., Martucci F., 2014, « La mutation de la fonction parlementaire », *Revue de l'OFCE*, n°134.
- Baker A., 1996, *The Liberalization of Capital Movements in Europe, the Monetary Committee and Financial Integration, 1958-1994*, Springer.
- Bezes P. et P. Le Lidec, 2015, « La politique d'ajustement budgétaire en France (2007-2012). Institutions et stratégies d'évitement du blâme », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 81, n° 3, pp. 223-247.
- Bickerton C., 2012, *European Integration: From Nation-States to Member States*, Oxford, Oxford University Press.
- Bickerton C., D. Hodson et U. Puetter (eds), 2015, *The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford, Oxford University Press.
- Borras S. et K. Jacobsson, 2004, « The open method of co-ordination and the new governance patterns in the EU », *Journal of european public policy*, vol. 11, n° 2, pp. 185-208.
- Buchner M., 2016, « Forger un 'consensus schizophrène'. Les économistes du cercle de Robert Triffin et les débats sur la réforme du système monétaire européen au début des années 80 », *Revue économique*, vol. 67, p. XXI.
- Cappellina B., 2018, *Quand la gestion s'empare de la justice. De la fabrique européenne des tribunaux*, thèse pour le doctorat en science politique, Sciences Po Bordeaux.
- Coman, R., 2018, 'Who gets what and how in the European Semester? Large and small member states in the coordination of macroeconomic

- policies at the EU level', paper presented at the Council for European Studies, 28-31 mars, Chicago.
- Coman R., 2018, « Who governs the european semester ? Persuasion, cooperation and resistances in the coordination of macroeconomic policies at the EU level », *Workshop One crisis, many perspectives : Understanding the Politics of the Eurozone Crisis*, University of Zurich, 29-30 janvier, p. 15.
- Crespy, A. et Vanheuverzwijn, P., 2017, 'What "Brussels" Means by Structural Reforms: Empty Signifier or Constructive Ambiguity?', *Comparative European Politics*.
- Crespy A., 2019, *L'Europe sociale. Acteurs, politiques, débats*, éditions de l'Université libre de Bruxelles.
- Crum B., 2017, « Parliamentary Accountability in Multilevel Governance. What Role for Parliaments in post-crisis EU Economic Governance? », *Journal of European Public Policy*, vol. 25, n° 2, pp. 268-286.
- Dawson, M., 2015, « The Legal and Political Accountability Structure of 'Post-Crisis' EU Economic Governance », *Journal of Common Market Studies*, vol. 53, n° 5, pp. 976-93.
- Dehousse, R., 2016, « Why has EU Macroeconomic Governance Become More Supranational? », *Journal of European Integration*, vol. 38, n° 5, pp. 617-31.
- Dermine P. et O. de Schutter, 2017, « The Two Constitutions of Europe », *Journal européen des droits de l'homme*, n° 2, pp. 108-156.
- Dermine P., 2018, « European Economic Governance in Post-Crisis Era », *European Papers*, vol. 3, n° 1, pp. 281-306.
- Deroose S. , D. Hodson et J. Kuhlmann, 2008, « The Broad Economic Policy Guidelines : Before and After the Re-launch of the Lisbon Strategy », *Journal of Common Market Studies*, vol. 46, n° 4, pp. 827-848.
- Dyson, K. et K. Featherstone, 1996, « Italy and EMU as a 'Vincolo Esterno': empowering the technocrats, transforming the state », *South European Society and Politics*, vol. 1, n° 2, pp. 272-299.
- Dyson K. et K. Featherstone, 1999, *The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford University Press.
- Fasone C., 2014, « European Economic Governance and Parliamentary Representation: What Place for the European Parliament? », *European Law Journal*, vol. 20, n° 2, pp. 164-185.
- Feiertag O., 2013, *Wilfried Baumgartner : Un grand commis des finances à la croisée des pouvoirs (1902-1978)*, Institut de la gestion publique et du développement économique.
- Fromage D. et A. van den Brink, 2018, « Democratic legitimation of EU economic governance: challenges and opportunities for European Legislatures », *Journal of European Integration*, vol. 40, n° 3, pp. 235-248.
- Georgakakis D. (dir.), 2012, *Le champ de l'eurocratie*, Economica.

- Georgakakis D. et F. Lebaron, 2018, « The European economic austerity and the field of the European Economic Governance », *Global networks*.
- Georgakakis D. et F. Lebaron, 2018, « Yanis Varoufakis, the Minotaure and the field of Eurocracy », *Historical Social Research*.
- Giavazzi F. et Marco Pagano, 1988, « The Advantage of Tying One's Hands : EMS Discipline and Central Bank Credibility » », *European Economic Review*, vol. 32, n° 5, pp. 1055-1082.
- Hardiman N. *et alii*, 2017, « The Troika's variations on a trio : why the loan programmes worked so differently in Greece, Ireland and Portugal », *Geary Institute for Public Policy Working paper*, n° 7.
- Heipertz M. et A. Verdun, 2004, « The dog that would never bite ? What we can learn from the origins of Stability and Growth Pact », *Journal of European Public Policy*, pp. 765-780.
- Hennette S., T. Piketty, G. Sacriste et A. Vauchez (dirs.), 2017, *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*, Seuil.
- Jabko N., 1999, « In the name of the Market : How the European Commission pave the way for Monetary Union », *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 3, pp. 475-495.
- James H., 2012, *Making the European Monetary Union*, Cambridge, Harvard Press University.
- Kees A., 2014, « The Monetary Committee as a Promoter of European integration », in A. Bakker, H. Boot, O. Sleijpen et W. Vanthoor, *Monetary Stability through International Cooperation : Essays in Honour of André Szasz*, Kluwer.
- Lebor A., 2014, « Tower of Basel: The Shadowy History of the Secret Bank that Runs the World », *Public Affairs*.
- Lemoine B., 2016, *L'ordre de la dette. Enquête sur les infortunes de l'Etat et la prospérité du marché*, La découverte.
- Lemoine B., 2018, « Démocratie des 'faits' ou démocratie défaite. Politique et statistique dans la crise grecque », *Statistiques et société*, vol. 6, n° 2, pp. 9-19.
- Lupo N. et C. Fasone (eds), 2016, *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Oxford: Hart Publishing, pp. 247-268.
- Mc Namara K., 1998, *The Currency of ideas : Monetary Politics in the European Union*, Ithaca, Cornell University Press.
- Maes I., 2012, « Tommaso Padoa-Schioppa and the origins of the euro », *National Bank of Belgium Working Paper*, n° 222.
- Maatsch A., 2017, « Effectiveness of the European Semester », *MPiFG Discussion Paper*, n° 17/6.
- Martucci F., 2015, *L'ordre économique et monétaire européen*, Bruylant.
- Marcussen, M., 2000, *Ideas and Elites: The Social Construction of Economic and Monetary Union*, Aalborg, Aalborg University Press.

- Mourlon-Druol E., 2011, « Les banquiers centraux de l'échec du plan Werner à la création du SME, 1974-1979 », *Histoire, économie et société*, n° 4, pp. 39-46.
- Mourlon-Druol E., 2012, *A Europe Made of Money : The Emergence of the european monetary System*, Cornell University Press.
- Mudge S. et A. Vauchez, 2012, « State-building on a weak field. Law, Economics and the Scholarly T. Production of Europe », *American Journal of Sociology*, vol. 118, n° 2, pp. 449-492
- Mudge S. et A. Vauchez, 2017, « Fielding Supranationalism: The European Central Bank, Hyper-Scientization, and the Logic of Field Effects », *Sociological Review*, pp. 146-170.
- Muller J. W., 2015, « Rule-breaking », *London Review of Books*, 27 août, pp. 3-7.
- Padoa-Schioppa T. et al., 1987, *Efficiency, Stability, Equity*, Oxford University Press.
- Pisani-Ferry J., 2006, « Only One Bed for Two Dreams : A Critical Retrospective on The Debate over the Economic Governance of The Euro Area », *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, n° 4, pp. 823-844.
- Puetter U., 2006, *The Eurogroup: How a Secretive Circle of Finance Ministers Shapes European Economic Governance*, Manchester, Manchester University Press.
- Raymond R., 2011, « Le rôle des comités d'experts du Comité des gouverneurs des banques centrales de la CEE », *Histoire, économie et société*, n° 4, pp. 101-105.
- Rozenberg O., 2017, *The Role of National Parliaments in the EU after Lisbon. Potentialities and Challenges*, Rapport au Service des études de la commission des affaires constitutionnelles, Parlement européen.
- Savage J., 2005, *Making the EMU. The Politics of budgetary Surveillance and the Enforcement of Maastricht*, Oxford University Press.
- Scheller H., 2011, « Le comité des gouverneurs des banques centrales de la CEE et l'unification monétaire européenne », *Histoire, Economie et Société*, n°4, pp. 79-99.
- Smith Andy, 2004, *Le gouvernement de l'Union européenne. Une sociologie politique*, Paris, LGDJ.
- Terzi A., 2015, « Reform momentum and its impact on Greek growth », *Briegel Policy contribution*, n° 12.
- Varoufakis Y., 2017, *Adults in the Room. My Battle with Europe's Deep Establishment*, Londres, Bodley Head.
- Vauchez A., 2014, *Démocratiser l'Europe*, coll. La République des idées, Seuil.
- Verdun A., 1999, « The Role of the Delors Committee in the Creation of EMU : an Epistemic Community ? », *Journal of European Public Policy*, vol 6, n° 2, pp. 308-328

- Verdun A., 2000, « Governing by Committee : the case of Monetary Policy », in T. Christiansen et E. Kirchner (eds.), *Committee Governance in the European Union*, Manchester University Press, pp. 132-144.
- Warlouzet L., 2018, *Governing Europe in a Globalizing World : Neoliberalism and its Alternatives Following the 1973 Oil Crisis*, Londres, Routledge.
- Zeitlin J., 2017, « Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond », *Journal of European Public Policy*, pp. 149-174.