



**HAL**  
open science

# La flexibilité de la gouvernance économique à l'épreuve de la crise sanitaire

Sébastien Adalid

► **To cite this version:**

Sébastien Adalid. La flexibilité de la gouvernance économique à l'épreuve de la crise sanitaire. Coronavirus et droit de l'Union européenne, 2021, 978-2-8027-7000-8. hal-04257047

**HAL Id: hal-04257047**

**<https://hal.science/hal-04257047>**

Submitted on 25 Oct 2023

**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.

## LA FLEXIBILITÉ DE LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE À L'ÉPREUVE DE LA CRISE SANITAIRE

Sébastien ADALID

*Professeur de droit public  
Université Rouen Normandie*

*Keywords: Economic and Monetary Union – Economic governance – Flexibility – Stability and growth pact – Pandemic – European semester – Recovery plan – Recovery and Resilience Facility*

*Abstract: The current pandemic led, for the first time, to the activation of the general escape clause of the stability and growth pact. But the pact is just a part of a more general process: the economic governance via the European semester. Since its inception, the economic governance as show to be quite flexible. The Commission and the Council enjoy a wide margin of appreciation, mostly during their evaluation. Rules even include a series of escape clause, permanent or temporary, general or individual. The activation of the general clause did not cause a real lightening of the pressure of the economic governance. Its flexibility needs to be reevaluated to guarantee its efficacy. Moreover, reconstructing national economies after the pandemic has become the opportunity to reinforce the strength of the economic governance, through the Recovery and Resilience Facility.*

« Un système d'organisation bureaucratique est un système d'organisation dont l'équilibre repose sur l'existence d'une série de cercles vicieux relativement stables » (1)

Jusqu'où un virus peut déstabiliser un système ? Aucune prédiction ne peut, à ce jour, être faite. La seule certitude est que le virus teste la robustesse du système, sa capacité à absorber les chocs, renvoyant à l'éternelle querelle du chêne et du roseau, plier mais ne pas rompre.

---

(1) M. CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963, p. 237.

Face aux crises, voilà la tâche du droit : s'adapter sans se dédire, se faire flexible pour garder le cap, atteindre l'objectif tout en adaptant la méthode. Mais, pour cela, il faut un objectif et une méthode clairs. À quoi cela sert de s'adapter si aucun but précis n'est assigné à un système ? Paradoxalement, l'absence de but, voire la flexibilité d'un système, accroît sa résilience au virus. Sans réelle structure ou cap, le système peut s'adapter à l'infini aux nouvelles configurations dictées par le réel. La crise devient alors l'occasion de rigidifier le système, lui assignant un but et limitant alors la liberté octroyée aux États membres.

Forgée dans la violence des crises il y a dix ans, la nouvelle gouvernance économique de l'Union fait partie de tels systèmes. L'urgence de sa gestation en fait un instrument plastique, qui s'adapte en permanence aux impératifs économiques, financiers et politiques que lui assignent la Commission ou les États membres. Sa plasticité reste pourtant à démontrer, alors que c'est bien souvent sa rigidité qui est mise en avant.

Le 23 mars 2020, les ministres des Finances de l'Union européenne ont décidé l'« activation de la clause dérogatoire générale du cadre budgétaire de l'UE » (2). Selon eux, « cette clause offrira la flexibilité nécessaire pour que soient prises toutes les mesures nécessaires » (3). Littéralement, l'activation de cette clause permet d'échapper au carcan du cadre budgétaire, signifiant implicitement que ce cadre est strict. La formule est beaucoup plus médiatique que juridique.

En effet, la notion de « cadre budgétaire de l'UE » n'a pas de signification juridique. L'expression est seulement employée dans les considérants de deux règlements, l'un du *six-pack* et l'autre du *two-pack*, qui n'en donnent aucune définition (4). L'expression pourrait renvoyer,

---

(2) Communiqué de presse, « Déclaration des ministres des finances de l'UE sur le pacte de stabilité et de croissance à la lumière de la crise du Covid-19 », 23 mars 2020.

(3) *Ibid.*

(4) Consid. 22 du règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 16 novembre 2011, sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, *JOUE*, L 306, 23 novembre 2011, pp. 1-7 : « Le montant des dépôts portant intérêt, des dépôts ne portant pas intérêt et des amendes prévus par le présent règlement devrait être fixé de telle manière qu'il permette une juste gradation des sanctions dans le cadre des volets préventif et correctif du PSC, et qu'il incite de manière suffisante les États membres dont la monnaie est l'euro à respecter le cadre budgétaire de l'Union » ; consid. 33 du règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 21 mai 2013, établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, *JOUE*, L 140, 27 mars 2013, pp. 11-23 : « Le cadre budgétaire de l'Union offre des possibilités pour trouver un équilibre entre la reconnaissance des besoins d'investissements publics productifs et les objectifs de la discipline budgétaire : dans le plein respect du pacte de stabilité et de croissance, les possibilités offertes par le cadre budgétaire existant de l'Union pour trouver un équilibre entre les besoins en matière d'investissements publics productifs et les objectifs de la discipline budgétaire peuvent être exploitées dans le cadre du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance ».

dans un langage non-juridique, à l'ensemble des règles de l'Union encadrant la politique budgétaire des États. Opter pour une telle définition rend caduque la déclaration des ministres car il n'existe aucune « clause dérogatoire générale » permettant de suspendre le cadre budgétaire ainsi défini. La clause en question (5) renvoie uniquement au respect des engagements d'ajustement budgétaire pris par les États dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance (6). Or, le cadre budgétaire, ne serait-ce que par ses sources, dépasse le PSC. Il comprend un traité international (7) et plusieurs actes de droit dérivé (8) qui forment un processus plus connu sous le terme de « gouvernance économique ». Or, aucun de ces textes ne contient de « clause dérogatoire générale ».

Enfin, le cadre budgétaire ne constitue que la partie la plus médiatique, parce que réductible à des symboles (3 % de déficit et 60 % de dette), d'un processus plus large de coordination des politiques économiques. La Commission évoque « un cadre de surveillance économique et budgétaire », rajoutant que celui-ci est « très complet et détaillé » (9). L'expression rappelle que la coordination des politiques budgétaires va de pair avec celle des politiques économiques des États membres, dans un processus intégré par le biais du « semestre européen ». Celui-ci « vise à fournir une approche intégrée en combinant les différents volets de la surveillance des politiques économiques (politiques budgétaires, structurelles et financières) selon un calendrier et un cadre commun pour le cycle de surveillance annuel » (10).

Ce cadre de la gouvernance économique va alors bien au-delà des questions budgétaires et il n'existe aucune « clause générale » qui vienne suspendre simultanément l'application de l'ensemble des actes constituant la gouvernance économique. L'absence d'une telle clause démontre la conception rigoriste qui sous-tend l'ensemble la gouvernance économique. Il ne saurait y avoir de dérogation dans un processus garantissant la convergence des économies de l'Union, et de la zone euro ; et surtout pas en période de crise. Pour cette dernière, la convergence est un enjeu vital.

(5) Voy. *infra*, I, B, 2.

(6) Ci-après PSC.

(7) Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (ci-après TSCG), signé le 2 mars 2012.

(8) Voy. notamment le règlement (UE) n° 473/2013 et la directive (UE) 2011/85 du Conseil, du 8 novembre 2011, sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, *JOUE*, L 306, 23 novembre 2011, pp. 41-47.

(9) Communication de la Commission européenne, « Réexamen de la gouvernance économique », COM(2020) 55 final, 5 février 2020, p. 2.

(10) *Ibid.*, p. 13.

Pour autant, il est impossible de traiter les politiques économiques aussi rigoureusement. Les enjeux budgétaires, comme structurels, sont fondamentaux dans les cadres politiques nationaux. Ceux-ci ne peuvent se laisser enfermer dans un carcan juridico-économique trop ferme. Ainsi, la flexibilité s'insinue non pas dans les règles mais dans leur application. L'application trop souple des règles devient alors un frein à leur effectivité et donc un obstacle au rapprochement des politiques économiques nationales. Au surplus, la construction même des règles n'offre aucune véritable cohérence, faute de s'articuler autour d'un objectif commun. La crise pandémique, et les besoins économiques qui en découlent, permettent alors de redessiner la gouvernance économique. Sa flexibilité est née de l'indifférence des États membres pour les règles auxquelles ils ont adhéré. Dans ce contexte, la pandémie est une opportunité saisie par l'Union pour garantir l'adhésion des États au processus de convergence économique. La reconstruction des économies nationales, avec le soutien financier de l'Union, devient l'objectif intermédiaire vers un nouveau modèle économique dessiné par la Commission : « une croissance durable et inclusive » (11). La dépendance financière au fonds apportés par l'Union sera l'instrument d'un renforcement de la gouvernance économique et, certainement, d'une rigidification du cadre économique et budgétaire.

L'annonce des ministres des Finances est alors une décision en trompe-l'œil. La suspension de la partie la plus visible de la gouvernance économique ne doit pas faire oublier le maintien de l'ensemble du processus de coordination. La crise sanitaire interroge alors la flexibilité de ce cadre dans son ensemble. La multiplication des règles depuis la crise financière et la grande récession, l'intégration renforcée de la gouvernance au travers du semestre européen, et la déclinaison nationale du processus par la création de procédures harmonisées et d'organes indépendants de contrôle ont renforcé la prégnance de l'influence européenne sur les politiques économiques et budgétaires nationales (12). Au surplus, cette inflation normative et procédurale induit une complexité et une opacité, peu propices à leur adaptation à une crise. Le système, de prime abord, apparaît alors rigide et l'annonce

---

(11) Communication de la Commission européenne, « Stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable », COM(2020) 575 final, 17 septembre 2020, p. 5. En réalité, ce modèle émerge dès 2019 : voy. communication de la Commission européenne, « Stratégie annuelle 2020 pour une croissance durable », COM(2020) 650 final, 17 décembre 2019.

(12) Pour une étude détaillée de ces transformations : voy. L. FROMONT, *L'impact de la nouvelle gouvernance économique sur l'Union de droit*, thèse, Université libre de Bruxelles, 2020, 822 p., à paraître chez Bruylant.

des ministres bienvenue. L'examen attentif déconstruit cette intuition première. La gouvernance économique est largement flexible. Fondée sur une série de procédures bureaucratiques et technocratiques, elle repose largement sur des « cercles vicieux » qui scellent sa flexibilité. Parce les matières en cause sont hautement sensibles, les règles sont le plus souvent contournées au profit d'appréciations subjectives et de négociations, garantissant l'acceptation par les États de l'intrusion de l'Union dans leurs politiques budgétaires et économiques. L'étude concrète de dix ans de gouvernance économique démontre sa flexibilité (I). Paradoxalement, au moment où sa flexibilité est médiatiquement reconnue – avec l'activation de la clause dérogatoire – la gouvernance économique se réinvente dans un cadre plus rigide. La pandémie sera alors le chant du cygne de la flexibilité, au profit d'une rigidité accrue, tournée vers un objectif de transformation des économies nationales (II).

### I. – UNE GOUVERNANCE FLEXIBLE

La gouvernance économique est une alliance de procédures composite mais reposant sur des textes contraignants. Elle comprend le PSC avec un volet préventif, fondé sur l'article 121 du TFUE et un règlement (13), et un volet répressif, fondé sur l'article 126 du TFUE, le protocole n° 12 et un règlement (14) ; le tout est complété par un règlement censé garantir sa « mise en œuvre efficace » (15). Depuis

(13) Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, du 7 juillet 1997, relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économique, *JOCE*, L 209, 2 août 1997, pp. 1-5. Il a été modifié à deux reprises, en 2005 par le règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil, du 27 juin 2005, modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, *JOUE*, L 352, 31 décembre 2008, pp. 183-186 et en 2011 par le règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 16 novembre 2011, modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, *JOUE*, L 306, 23 novembre 2011, pp. 12-24.

(14) Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil, du 7 juillet 1997, visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, *JOCE*, L 209, 2 août 1997, pp. 6-11, modifié une première fois en 2005 par le règlement (CE) n° 1056/2005 du Conseil, du 27 juin 2005, modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, *JOUE*, L 174, 7 juillet 2005, pp. 5-9 ; puis une deuxième fois en 2011 par le règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil, du 8 novembre 2011, modifiant le règlement (CE) n° 1467/97, visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, *JOUE*, L 306, 23 novembre 2011, pp. 33-40.

(15) Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 16 novembre 2011, sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, *JOUE*, L 306, 23 novembre 2011, pp. 1-7.

2011, une procédure de surveillance des déséquilibres macroéconomiques a été rajoutée (16). Enfin, les procédures budgétaires nationales sont harmonisées par le biais d'une directive (17) et, pour les États de la zone euro, un règlement (18). L'ensemble a été renforcé par un traité international (19). Un tel carcan juridique semble offrir assez peu de marge de manœuvre. Les textes prévoient cependant des dérogations, assumant leur flexibilité (B). La mise en œuvre de ces dérogations restait, avant la pandémie, largement insuffisante (C). Pour autant, la seule étude des clauses explicites de flexibilité ne permet pas de comprendre en quoi, par essence, la gouvernance économique est flexible (A).

### A. – La flexibilité cachée

Le degré de surveillance dépend toujours : de la précision des règles et du zèle du gardien. Le fonctionnement de la gouvernance économique est simple : les textes habilite la Commission et le Conseil à surveiller la convergence des politiques économiques au moyen de procédures de suggestion, d'information, d'évaluation et, potentiellement, de sanction. L'ensemble apparaît rigide, mais les gardiens se sont aménagé une ample marge de manœuvre. Ils ont précisé ces procédures au moyen de sources (1) et de méthodes flexibles (2).

#### 1. *La flexibilité des sources*

La clarté, et donc la rigidité, de la gouvernance économique ne sont qu'apparentes. L'ensemble des procédures exige des appréciations économiques complexes. Les outils sur lesquels elle repose ne sont pas directement opérationnels. Ils doivent être précisés. Or, ce pouvoir d'exécution normative n'est encadré par aucun texte. Ainsi, comme le souligne la Cour des comptes : « la Commission a cherché et trouvé, pour de nombreuses règles d'exécution, un terrain d'entente avec les

---

(16) Ci-après PDM, fondée sur le règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 16 novembre 2011, établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro, *JOUE*, L 306, 23 novembre 2011, pp. 8-11 ; et le règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 16 novembre 2011, sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, *JOUE*, L 306, 23 novembre 2011, pp. 25-32.

(17) Directive (UE) 2011/85.

(18) Règlement (UE) n° 473/2013.

(19) TSCG.

États membres par l'intermédiaire du Conseil Ecofin » (20). Il existe deux séries de règles d'exécution : celles adoptées au niveau du Conseil et celles adoptées par la Commission.

Le Conseil Ecofin, ou le Comité économique et financier (21) qui en dépend, est l'instance principale d'adoption des règles d'exécution. Or, celles-ci n'obéissent à aucun formalisme juridique, garantissant leur flexibilité. Notamment, le CEF a adopté, sous la forme d'opinion, deux documents fondamentaux : les codes de conduite. Le premier document porte sur le PSC (22). Il précise : les formules et la méthodologie pour déterminer l'objectif à moyen terme, les conditions dans lesquelles la Commission peut ouvrir une procédure pour déficit excessif ou le contenu des programmes de stabilité. Le second, relatif à la mise en œuvre du *two-pack*, vient encadrer notamment le contenu des projets de plan budgétaire et des rapports sur l'émission de dette (23). Ces deux documents sont modifiés régulièrement (24).

Certains accords obtenus au sein du CEF sont ensuite « approuvés » par le Conseil EcoFin. Par exemple, le 29 novembre 2016, une nouvelle méthodologie a été adoptée par le Comité pour évaluer l'action des États suite à l'ouverture d'une procédure pour déficit excessif (25). Ledit accord a ensuite été approuvé par le Conseil, lors de sa session du 6 décembre 2016 (26). De même, l'accord sur la flexibilité du PSC a été adopté CEF (27) puis approuvé par le Conseil (28).

Maîtres des règles d'exécution de la gouvernance économique, le Conseil et le CEF en garantissent alors la flexibilité, avec le soutien de la Commission.

(20) Cour des comptes, « L'objectif premier du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance est-il atteint ? », rapport spécial, 2018/18, p. 76.

(21) Art. 134 TFUE.

(22) Council of the European Union, « Specifications on the Implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the Format and Content of Stability and Convergence Programmes », 15 mai 2017, disponible sur : [data.consilium.europa.eu](http://data.consilium.europa.eu).

(23) Commission européenne, « Specifications on the implementation of the Two Pack and Guidelines on the format and content of draft budgetary plans, economic partnership programmes and debt issuance reports », 30 septembre 2016, disponible sur : [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu).

(24) Le premier a été adopté en 2010 puis modifié deux fois en 2012 et une fois en 2016 et 2017. Le second a été adopté en 2013, modifié en 2014 et 2016.

(25) Economic and Financial Committee, « Improving the Assessment of effective action in the context of the excessive deficit procedure – A specification of the methodology », 29 novembre 2016.

(26) Résultat de la session du Conseil affaire économiques et financières, 6 décembre 2016, 15205/16, p. 11.

(27) Economic and Financial Committee, « Commonly agreed position on Flexibility within the Stability and Growth Pact », 27 novembre 2015.

(28) Résultat de la session du Conseil Affaire économiques et financières, 12 février 2016, 5936/16, pp. 14-15.

La Commission est la cheville ouvrière de la gouvernance économique. C'est elle qui examine les situations nationales et se prononce sur leur compatibilité avec les exigences communes. Dans ce rôle, la Commission a elle aussi adopté des règles d'exécution peu rigoureuses. La première d'entre elles est le *Vade-Mecum* sur le PSC. Adopté annuellement, il précise « les procédures et méthodologies pertinentes élaborées pour mettre en œuvre le PSC » (29). Pour cela, il s'appuie fréquemment sur les codes de conduite. Ce document de plus 80 pages, fondamental dans son contenu, ne prend même pas la forme d'une communication. Il est simplement publié dans la collection *European Economy* dans la série *Institutionnal Papers* (30). Cette série est d'ailleurs parfois utilisée par la Commission pour préciser certaines de ses procédures (31), qui seront ensuite citées comme des références explicitant ses raisonnements dans ses communications annuelles évaluant les politiques nationales (32). Parfois, la Commission publie des communications précisant certaines règles de la gouvernance économique. Ainsi, le TSCG a été précisé par une communication (33). À l'occasion de certaines de ses évaluations, publiées sous la forme de communications, la Commission s'est reconnu une marge d'appréciation (34). Enfin, la Cour des comptes précise l'existence d'un « ensemble de règles, d'instructions et de lignes directrices internes expliquant comment [certaines analyses] doivent être réalisées et décrivant les concepts sous-jacents les plus pertinents » (35).

---

(29) Commission européenne, *Vade-Mecum on the Stability and Growth Pact*, European Economy – Institutional Paper 101, avril 2019, p. 1.

(30) Pour rappel, d'après le site de la Commission, l'objet de cette série est : « *reports analysing the economic situation and economic developments, which serve to underpin economic policy-making by the European Commission, the Council of the European Union and the European Parliament* », disponible sur : [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu).

(31) European Commission, « The Macroeconomic Imbalance Procedure – Rationale, Process, Application : A Compendium », European Economy – Institutional Paper, n° 39, novembre 2016.

(32) Par exemple, la communication de la Commission européenne, « Rapport 2020 sur les mécanismes d'alerte » (COM(2019) 651 final, 17 décembre 2019), cite la méthodologie précitée en note 19.

(33) Communication de la Commission européenne, « Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire », COM(2012) 342 final, 20 juin 2012.

(34) Communication de la Commission européenne, « Semestre Européen 2017 : recommandations par pays », COM(2017) 500 final, 22 mai 2017, pp. 18 et 19 : « Lorsqu'elle se livrera à ses prochaines évaluations, la Commission est disposée à faire usage de sa marge d'appréciation lorsque les effets d'un ajustement budgétaire de grande ampleur sur la croissance et l'emploi seront particulièrement importants ». Sur ce point : voy. Cour des comptes, « L'objectif premier du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance est-il atteint ? », rapport spécial, préc., p. 29.

(35) Cour des comptes, « De nouvelles améliorations sont nécessaires pour assurer une mise en œuvre efficace de la procédure concernant les déficits excessifs », rapport spécial, 2016/10, p. 39.

Là encore, la flexibilité s'insinue par le biais des règles d'exécution, elles-mêmes non contraignantes. Cela va même jusqu'à l'apparition de « divergences » entre le *Vade-Mecum* et le droit dérivé (36).

Le besoin de méthodes et de principes communs dans l'exécution des règles de la gouvernance économique a poussé les institutions à adopter des actes innomés. Il leur est alors loisible de les modifier au gré de la conjoncture. Cela ne semble pourtant pas nécessaire, tant les méthodes sur lesquelles repose la gouvernance s'avèrent, à l'usage, flexibles.

## 2. *La flexibilité des méthodes*

Les méthodes d'appréciation de la situation de chaque État varient. Ce faisant, la gouvernance économique s'assouplit, voire perd de sa crédibilité. Cette flexibilité apparaît aussi bien dans les analyses, que les conséquences juridiques qui en découlent.

La gouvernance économique peut apparaître comme automatique : les États doivent respecter des critères et le non-respect de ceux-ci entraîne une sanction. En pratique, l'appréciation du respect de ces critères est largement subjective. C'est d'ailleurs le choix du droit dérivé. Le règlement sur le volet répressif du pacte est clair : avant de déterminer si un État dépasse les seuils, la Commission doit prendre en compte « tous les facteurs pertinents » afin « d'évaluer globalement le respect des critères du déficit et de la dette » (37). Le simple dépassement des seuils ne suffit pas, l'analyse s'adapte à la situation propre à chaque État. Or, comme le constate la Cour des comptes : le nombre de ces facteurs pertinents est « quasiment illimité » et « il n'existe aucun cadre méthodologique permettant de mesurer l'influence de ces facteurs sur cette évaluation » (38). Il en va de même dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques où : « selon les parties prenantes et les experts [...] [l]a Commission tient compte de toutes les circonstances propres au pays concerné ainsi que des informations fournies par celui-ci » (39). Au surplus, il arrive que la Commission n'ait pas de critères, ou alors qu'elle en change fréquemment. Ainsi, les conditions dans lesquelles Eurostat peut émettre des réserves, voire

(36) Ce que la Cour des comptes a relevé : voy. Cour des comptes, « L'objectif premier du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance est-il atteint ? », rapport spécial, préc., p. 69.

(37) Art. 2, § 3, règlement (CE) n° 1467/97.

(38) Cour des comptes, « De nouvelles améliorations sont nécessaires pour assurer une mise en œuvre efficace de la procédure concernant les déficits excessifs », rapport spécial, préc., p. 48.

(39) Cour des comptes, « Audit de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques », rapport spécial, 2018, n° 3, p. 41.

modifier, certaines données des États membres ne reposent sur « aucun critère », voire : « les raisons pour lesquelles aucune réserve n'a été émise n'étaient pas bien documentées » (40). Enfin, dans la procédure relative aux déséquilibres macroéconomiques, la Commission a changé trois fois en quatre ans le nombre de catégories de déséquilibres (41). Si de tels errements peuvent être interprétés comme un manque de rigueur de la Commission, ils traduisent surtout la volonté de celle-ci de s'adapter à la situation et de garantir, en pratique, une certaine forme de flexibilité dans l'application des règles.

Il s'ensuit que la Commission et le Conseil disposent d'une forme de pouvoir discrétionnaire, implicite ou explicite, dans le cadre de la gouvernance économique. La Commission a un pouvoir implicite dans certains choix qu'elle opère. Ainsi, en cas de divergences entre plusieurs statistiques ou prévisions, elle va appuyer ses décisions sur les données disponibles les plus favorables, plutôt que les plus récentes (42). Mais surtout, la Commission dispose d'un pouvoir discrétionnaire dans le choix d'engager certaines procédures. Ainsi, en matière de déséquilibres macroéconomiques, le règlement est clair : « [s]i, sur la base du bilan approfondi [...] la Commission considère que l'État membre concerné est touché par des déséquilibres excessifs, elle en informe le Parlement européen, le Conseil et l'Eurogroupe ». Or, comme l'a constaté la Cour des comptes, les rapports de la Commission contiennent une catégorie « déséquilibres excessifs ». Pour autant, elle n'a jamais recommandé au Conseil d'engager la procédure pour déséquilibres excessifs, ce que la Cour interprète comme un choix « politique » (43). De même, le Conseil dispose d'une marge de manœuvre. C'est lui qui choisit, librement mais sur la base d'évaluations fournies par la Commission, si un État membre sort du cadre et des critères de la gouvernance économique, ce que la Cour a rappelé (44). Au surplus, le Conseil agit toujours sur « recommandation » (45) ou sur proposition (46) de la Commission. Il est alors libre d'amender les textes proposés par la Commission. Ainsi, en 2010,

---

(40) Cour des comptes, « De nouvelles améliorations sont nécessaires pour assurer une mise en œuvre efficace de la procédure concernant les déficits excessifs », rapport spécial, préc., p. 44.

(41) Cour des comptes, « Audit de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques », rapport spécial, préc., pp. 33 et 34.

(42) Cour des comptes, « L'objectif premier du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance est-il atteint ? », rapport spécial, préc., p. 39.

(43) Cour des comptes, « Audit de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques », rapport spécial, préc., p. 34.

(44) CJCE, 13 juillet 2004, *Commission c/ Conseil*, aff. C-27/04, ECLI:EU:C:2004:436.

(45) Par exemple : voy. art. 121, §§ 1 et 4, TFUE.

(46) Par exemple : voy. art. 126, § 6, TFUE.

alors que la Commission « recommande un effort de 1,75 % du PIB sur la période 2010-2012 », « la recommandation du Conseil évoque 1,5 % du PIB sur la période 2011-2012 » (47).

Il n'y a donc aucun automatisme dans la gouvernance économique. Les grandes orientations et les critères à respecter ne constituent que des guides dans le travail d'évaluation de la Commission et du Conseil, qui s'effectue librement. Au surplus, les conditions et méthodes de cette évaluation, publiées sous des formes non contraignantes, sont amendables à l'envi. Ainsi la gouvernance peut s'adapter aux États et au contexte. Pour sa partie la plus rigide, le PSC, des clauses de flexibilité ont été intégrées.

## B. – La flexibilité assumée

À l'origine perçu comme rigide, le PSC a été amendé afin de favoriser sa flexibilité. Ainsi, la première réforme de 2005, constatant : « l'hétérogénéité économique et budgétaire au sein de l'Union », propose un « objectif à moyen terme [...] différencié selon les États membres de manière à tenir compte de la diversité des positions et développements économiques et budgétaires » (48). Mais c'est le *six-pack* qui va intégrer dans le PSC de véritables clauses de « flexibilité », terme explicitement employé par le Conseil européen (49). Deux types de clauses seront intégrées au PSC : certaines ancrant en permanence la flexibilité (1) et l'une autorisant une flexibilité temporaire (2).

### 1. La flexibilité permanente

La reconnaissance d'une flexibilité permanente officialise la relativité des règles du PSC et le besoin d'adaptation aux situations propres à chaque État membre. La flexibilité a été intégrée dans l'évaluation des efforts faits par les États dans le respect des critères de déficit et de dette, notamment dans la poursuite de leur objectif à moyen terme. Une matrice a été adoptée pour tenir compte de la situation propre à chaque État membre et des exemptions sont prévues en cas de réformes structurelles et ou d'investissements importants.

---

(47) Cour des comptes, « De nouvelles améliorations sont nécessaires pour assurer une mise en œuvre efficace de la procédure concernant les déficits excessifs », rapport spécial, préc., p. 53.

(48) Consid. 5 du règlement (CE) n° 1055/2005.

(49) Conclusion du Conseil européen du 27 juin 2014.

La « matrice » a été proposée par la Commission (50) et adoptée par le CEF dans le cadre d'une position commune (51). Elle vise à prendre en compte le cycle économique et propose de varier l'effort budgétaire selon celui-ci. La matrice se fonde sur l'article 5 du règlement relatif au volet préventif. Selon ce dernier, le Conseil et la Commission doivent examiner si : « un effort d'ajustement plus important est consenti en période de conjoncture économique favorable, alors que l'effort peut être plus limité en période de conjoncture économique défavorable » (52). Comme l'explique la Commission, l'objectif est de prendre en compte : le « cycle économique », le « niveau d'endettement », les « impératifs de viabilité de chaque État membre » et « l'évolution de la situation économique » (53). Ainsi, la matrice adapte l'effort d'ajustement budgétaire annuel de chaque État selon deux critères (54). Le premier est celui de la dette : l'effort exigé sera plus important pour les États dont la dette est « supérieure à 60 % » ou dans lesquels il y a un « risque pour la viabilité », que pour les États ou la dette est « inférieure à 60 % » ou qui ne montrent « aucun risque pour la viabilité » (55). Le second est relatif à la conjoncture. Celle-ci est mesurée en fonction de l'écart de production (56). Selon l'ampleur de celui-ci, la conjoncture peut être qualifiée de « exceptionnellement défavorable », « très défavorable », « favorable », « normale » et « favorable ». En croisant des deux critères, il est possible de déterminer l'effort d'ajustement de chaque États, qui varie entre aucun ajustement et 1 % du PIB. Ainsi, l'effort exigé par le pacte à chaque État évolue en fonction de sa conjoncture économique. Mais les règles permettent aussi la prise en compte de certains choix politiques des États.

L'effort vers l'OMT peut être apprécié en fonction de deux clauses de flexibilité relatives : aux réformes structurelles et aux investissements. La clause relative aux réformes structurelles s'appuie, elle aussi, sur l'article 5 du règlement relatif au volet préventif, qui propose au Conseil et à la Commission de : « tenir compte de la mise en œuvre de

(50) Communication de la Commission européenne, « Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du Pacte de stabilité et de croissance », COM(2015) 12 final, 13 janvier 2015.

(51) Economic and Financial Committee, « A commonly Agreed Position on Flexibility within the Stability and Growth Pact (Flexibility for cyclical conditions, structural reforms and investment) », 27 novembre 2015.

(52) Art. 5 règlement (CE) n° 1466/97.

(53) Communication de la Commission européenne relative au réexamen de la flexibilité dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, COM(2018) 335 final, 23 mai 2018, p. 3.

(54) Pour plus de précisions : voy. Commission européenne, *Vade-Mecum on the Stability and Growth Pact*, *op. cit.*, pp. 15-19.

(55) Communication de la Commission européenne, 13 janvier 2015, préc., annexe 2.

(56) À savoir, la « différence entre la production effective (1e PIB) et la production potentielle à un moment donné », Cour des comptes, « L'objectif premier du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance est-il atteint ? », rapport spécial, préc., glossaire.

réformes structurelles majeures qui ont des effets budgétaires positifs directs à long terme [...] et qui ont donc une incidence vérifiable sur la soutenabilité à long terme des finances publiques », avec une « attention particulière [...] accordée aux réformes des retraites » (57). Outre les critères énumérés par l'article et précisés par l'accord précité (58), ce dernier exige que : la réforme soit intégralement mise en œuvre, la déviation qu'elle engendre n'excède pas 5 % du PIB, l'OMT soit atteint dans les quatre années suivant l'activation de la clause, la clause ne soit activée qu'une seule fois dans le cycle d'ajustement vers l'OMT et que la limite de 3 % du PIB pour le déficit soit respectée (59).

La clause d'investissement ne repose sur aucun fondement juridique solide. La Commission et le CEF assimilent certains investissements à des réformes structurelles, s'appuyant sur l'article 5 précité. Ne sont alors concernés que les : « investissements jugés équivalents à des réformes structurelles » (60). Les critères posés visent à définir ce type d'investissement : le PIB doit avoir une croissance « négative » ou rester « largement inférieur au potentiel », le critère du déficit doit être respecté, les dépenses éligibles ne doivent couvrir que les cofinancement nationaux de certains programmes européen et ils ne doivent pas se substituer à des investissements nationaux (61). Au surplus, comme pour la clause précédente, l'OMT doit être atteint dans les quatre ans et la clause ne peut être activée qu'une fois. Enfin, en cas d'activation cumulée des deux clauses, la déviation totale ne doit pas dépasser 0,75 % du PIB (62).

Ainsi, comme le précise la Commission, le pacte « laisse à la Commission et au Conseil une marge de manœuvre dans le cadre des règles convenues » (63), marge de manœuvre qui se matérialise par l'intégration de la flexibilité dans le cadre et son encadrement. À côté de cette flexibilité permanente, une flexibilité temporaire est envisagée.

(57) Art. 5, § 1., al. 7 et 8, règlement (CE) n° 1466/97.

(58) Caractère « majeur » de la réforme, « effets positifs directs à long terme » : voy. Economic and Financial Committee, 27 novembre 2015, préc., pp. 6 et 7.

(59) *Ibid.*, pp. 7-9. Sur cette clause : voy. Commission européenne, « Specifications on the implementation of the Two Pack and Guidelines on the format and content of draft budgetary plans, economic partnership programmes and debt issuance reports », préc., pp. 8 et 9 ; Commission européenne, *Vade-Mecum on the Stability and Growth Pact*, *op. cit.*, pp. 20-24.

(60) Communication de la Commission européenne, 13 janvier 2015, préc., p. 8. Il faut aussi souligner que peuvent bénéficier de cette clause les contributions des États membres au Fonds européen pour les investissements stratégiques : voy. *ibid.*, p. 5.

(61) *Ibid.*, p. 9 et Economic and Financial Committee, 27 novembre 2015, préc., pp. 14 et 15. Pour plus de précisions, voy. Commission européenne, « Specifications on the implementation of the Two Pack and Guidelines on the format and content of draft budgetary plans, economic partnership programmes and debt issuance reports », préc., pp. 9 et 10 ; Commission européenne, *Vade-Mecum on the Stability and Growth Pact*, *op. cit.*, pp. 24 et 25.

(62) Economic and Financial Committee, 27 novembre 2015, préc., p. 8.

(63) Communication de la Commission européenne, 13 janvier 2015, préc., p. 4.

## 2. *La flexibilité temporaire*

Aussi bien le volet préventif que le volet correctif prévoient la possibilité d'évènements ponctuels exigeant une flexibilité accrue du PSC. Prévues par le droit dérivé, la procédure a été précisée par la Commission.

La clause est rédigée dans les mêmes termes pour les volets préventifs et répressifs. Formulée en termes restrictifs, elle n'est que rarement activée. Concernant le premier volet, la clause couvre plusieurs circonstances. Les premières sont propres à un État membre, elles doivent être « indépendantes de sa volonté » et « avoir des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques » (64). Les secondes concernant l'ensemble de la zone euro ou de l'Union et couvrent une « période de grave récession économique » (65). Le volet répressif reprend exactement les mêmes conditions (66). Avant le printemps 2020, seule la clause individuelle avait été activée. L'expérience illustre la variété des situations justifiant l'activation de la clause : « l'impact budgétaire de l'afflux exceptionnel de réfugié » (67), les « coûts supplémentaires liés à la menace terroriste » (68) voire les coûts liés au risque sismique et à sa prévention (69). La pratique, rare mais pas exceptionnelle, de la clause individuelle démontre son utilité.

L'accord du CEF ne mentionne pas cette clause temporaire. En revanche, la Commission est venue préciser ses conditions d'activation et les effets de la clause individuelle. Pour la Commission, plusieurs

---

(64) Art. 5, § 1, al. 10, règlement (CE) n° 1466/97.

(65) *Ibid.*

(66) Art. 2, § 1, règlement (CE) n° 1466/97 : « Le dépassement de la valeur de référence fixée pour le déficit public est considéré comme exceptionnel au sens de l'article 126, § 2, point a), deuxième tiret, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) s'il résulte d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques, ou s'il est consécutif à une grave récession économique ».

(67) Cette circonstance a été invoquée pour la première fois par l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique et l'Italie en 2015 (voy. communication de la Commission européenne, « Évaluation globale des projets de plan de budget 2016, COM(2015) 800 final, 16 novembre 2015, pp. 10 et 11) et elle est fréquemment invoquée depuis.

(68) Avancés pour la première fois par l'Autriche, la Belgique et l'Italie en 2016 (voy. communication de la Commission européenne, « Évaluation globale des projets de plan de budget 2016 », COM(2016) 730 final, 16 novembre 2016, p. 12). Depuis, certains États évoquent plus largement des dépenses de sécurité (voy. Commission européenne, « Assessment of the 2017 Stability Programme for Austria », 23 mai 2017, p. 12).

(69) Invoqué par l'Italie en 2016 et 2017 : voy. communication de la Commission européenne, « Évaluation globale des projets de plan de budget 2017 », COM(2017) 800 final, 22 novembre 2017, p. 19.

principes doivent guider la prise en compte de ces événements. Seules les dépenses directement liées aux événements en cause peuvent être prises en compte et elles doivent refléter les coûts supplémentaires supportés par l'État. Elle ne peut être que temporaire (70). Au surplus, elle ne permet pas « la suspension de l'assainissement budgétaire », mais seulement « la révision, sur une base nationale, de la trajectoire d'ajustement » (71). Dans ces conditions, la pratique précitée offre quelques enseignements. La Commission ne remet pas en cause la qualification de « circonstance exceptionnelle » lorsqu'elle est avancée par un État. Elle se contente de rappeler l'existence de la clause et de vérifier la matérialité des faits invoqués par l'État (72). En revanche, en fonction des éléments fournis par les États membres, sur lesquels repose la charge de la preuve (73), elle vérifie la réalité des dépenses supplémentaires et le lien de causalité avec l'évènement invoqué (74). Concernant le montant de l'ajustement demandé, la Commission est plus vigilante. Comme le précise son *Vade-Mecum*, si la clause est activée plusieurs années de suite, d'après le principe des coûts incrémentaux, le montant de l'ajustement ne saurait être le même d'une année sur l'autre. Elle n'intègre que les dépenses supplémentaires de l'année en cours (75).

La Commission a déjà rectifié les montants demandés par un État en raison, soit du manque de lien entre les dépenses et l'ajustement demandé, soit pour faire respecter le principe des coûts incrémentaux (76).

L'objectif de la clause de flexibilité temporaire est de garantir aux États une marge de manœuvre en cas d'évènement imprévu. L'objectif des clauses de flexibilité permanentes est de favoriser certains comportements nationaux. Réformes structurelles ou investissements

(70) Communication de la Commission européenne, « Évaluation globale des projets de plan de budget 2017 », préc., p. 26.

(71) Communication de la Commission européenne, 13 janvier 2015, préc., p. 18.

(72) Par exemple, pour ce qui est des questions sismiques en Italie, la Commission a précisé : voy. Commission Opinion on the Draft Budgetary Plan of Italy, C(2016) 8009 final, 16 novembre 2016 : « *As regards earthquake-related expenditures, the Commission acknowledges that Italy has been facing unprecedented seismic activity in the past months* ».

(73) Commission européenne, *Vade-Mecum on the Stability and Growth Pact*, op. cit., p. 26.

(74) Commission européenne, « Assessment of the 2017 stability programme for Belgium », 23 mai 2017, p. 13 : « *The stability programme indicates that the budgetary impact of the exceptional inflow of refugees and security-related measures has been significant, and provides adequate evidence of the scope and nature of those additional budgetary costs in 2016* ».

(75) Commission européenne, *Vade-Mecum on the Stability and Growth Pact*, op. cit., p. 26.

(76) Ou les deux en même temps : voy. Commission Opinion On the Draft Budgetary Plan of Italy, préc., p. 13.

justifient que les États s'écartent des règles budgétaires. Cependant, ces règles ne sont pas isolées et s'incluent dans le cadre, plus large, de la gouvernance économique. Les objectifs flous, parfois contradictoires, poursuivis par ce cadre empêchent alors cette flexibilité d'atteindre son objectif.

### C. – La flexibilité limitée

La flexibilité doit aussi être évaluée à l'aune de ses résultats. Or, pour ne s'en tenir qu'à une seule clause : celle relative aux investissements, la flexibilité s'avère trop étroite (1), une réforme était alors envisagée (2).

#### 1. Une flexibilité étroite

La gouvernance économique repose sur un « triangle vertueux » : politiques budgétaires saines, réformes structurelles et investissements (77). Au sein de ce triangle, la priorité a été mise ces dernières années sur les investissements, alors même que la clause censée les intégrer s'avère d'une portée extrêmement limitée.

La Commission insiste sur le besoin de favoriser les investissements dans le cadre de la gouvernance économique, intégrant ceux-ci directement au processus. Dans sa stratégie annuelle pour la croissance 2020, la Commission estime nécessaire de « recentrer la politique économique de l'Europe sur le long terme » (78). Or, sur le long terme, les investissements jouent un rôle central. Ils doivent donc être ancrés au sein même de la gouvernance économique. D'après la Commission, « [l]e Semestre peut fournir aux États membres des orientations spécifiques sur les domaines dans lesquels les réformes structurelles et les investissements en faveur d'un modèle économique plus durable et compétitif sont les plus nécessaires » (79). Cet ancrage des investissements dans le semestre européen s'est traduit, en 2019, par des « recommandations d'investissement par pays » (80). Ces recommandations sont fondées sur une analyse des « besoins d'investissement de chaque pays » (81).

---

(77) Communication de la Commission européenne, « Semestre européen 2019 : recommandations par pays », COM(2019) 500 final, 5 juin 2019, p. 13.

(78) Communication de la Commission européenne, « Stratégie annuelle 2020 pour une croissance durable », 17 décembre 2019, préc., p. 2.

(79) *Ibid.*, p. 6.

(80) Communication de la Commission européenne, « Semestre européen 2019 : recommandations par pays », préc., p. 13.

(81) *Ibid.*

La Commission a, ensuite, classé les besoins recensés selon trois catégories : « besoins », « besoins prioritaires » et « besoins hautement prioritaires » (82). Placés au centre de la gouvernance économique, dans un contexte budgétaire parfois tendu, les investissements doivent alors pleinement bénéficier de la clause de flexibilité qui les concerne.

Pour la Commission, il est nécessaire « d'exploiter pleinement la flexibilité accordée [...] pour permettre les investissements nécessaires tout en préservant la viabilité budgétaire » (83). Or, l'utilisation de la clause est assez confidentielle, notamment en raison de sa complexité. Le recours à la clause d'investissement est particulièrement limité : seules l'Italie et la Finlande ont obtenu l'activation de la clause (84). Globalement, la nouvelle gouvernance économique n'a pas réussi à favoriser les investissements publics, qui ont baissé durant la période d'ajustement budgétaire consécutive à la crise (85). Cependant, la Commission estime que les règles européennes n'ont pas freiné les investissements, dont le ralentissement est la conséquence de « politiques délibérément choisies par les États » (86). Pour la Cour des comptes, le calibrage de la clause d'investissements est problématique : elle « ne pose ni comme condition, ni comme objectif explicite l'augmentation du volume des investissements exprimé en pourcentage du PIB » et « [a]ucune condition ne stipule que la hausse des investissements doit être maintenue les années suivantes » (87). Au surplus, la faible utilisation de la clause peut s'expliquer par les critères globalement stricts posés par la Commission et le CEF pour en bénéficier.

En réalité, comme l'a fait remarquer le Comité budgétaire européen, l'ensemble de la gouvernance économique et, notamment, l'exigence sous-jacente de modération budgétaire, pèse sur les investissements dans leur globalité (88). Il est nécessaire de revoir la flexibilité de la gouvernance économique pour favoriser les investissements.

---

(82) Communication de la Commission européenne, « Semestre européen 2019 : recommandations par pays », préc.

(83) Communication de la Commission européenne, « Stratégie annuelle 2020 pour une croissance durable », 17 décembre 2019, préc., p. 14.

(84) Communication de la Commission européenne, « Réexamen de la gouvernance économique », COM(2020) 55 final, 5 février 2020, p. 11.

(85) *Ibid.*

(86) *Ibid.*

(87) Cour des comptes, « L'objectif premier du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance est-il atteint ? », rapport spécial, préc., p. 33.

(88) European Fiscal Board, « Assesment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021 », 1<sup>er</sup> juillet 2020, pp. 17-22.

## 2. Une réforme nécessaire

Exiger, à la fois, la modération budgétaire et le maintien, voire une hausse, des investissements publics s'avère difficile, voire paradoxal. Le Comité budgétaire européen a proposé de revoir la gouvernance économique en ce sens. Il propose quatre approches. Deux d'entre elles, les troisième et quatrième, étaient de nature technique. Elles illustrent le potentiel de flexibilité existant de la gouvernance économique. De manière ambitieuse, le Comité proposait d'aller encore plus loin. Cette option, politiquement inenvisageable, a été rendue possible par la pandémie.

La troisième proposition du Comité passe par une réforme des règles du PSC. Selon lui, il est nécessaire de simplifier les règles de pacte en ne gardant que trois critères simples : un objectif d'endettement de moyen terme, une limite pour la croissance des dépenses publiques et une clause dérogatoire générale (89). Il faudrait alors intégrer un « mécanisme fort d'encouragement de l'investissement public » (90).

La quatrième proposition ne prévoit pas d'amendement des règles, mais simplement une plus grande flexibilité dans leur approche. Le Comité propose d'intégrer dans les « facteurs pertinents » pour déterminer si un déficit est excessif « le niveau net des dépenses d'investissement » (91). Il lui semble aussi judicieux de supprimer le critère de croissance négative, ou faible, du PIB pour activer la clause. Enfin, la Commission pourrait réorienter son appréciation des budgets nationaux de manière à mieux soutenir l'investissement, en précisant comment intégrer ceux-ci à la marge d'erreur reconnue aux États dans la poursuite de leur OMT.

Ces deux propositions visent à accroître la flexibilité dans l'objectif de favoriser l'investissement. Cet objectif peut aussi, d'après le Comité, être poursuivi par une centralisation accrue. En premier lieu, il propose une capacité fiscale propre à l'Union (92). Sans entrer dans l'épineuse question des recettes, celle de dépense est fondamentale. Pour le Comité, les financements de l'Union doivent être « ciblés » (93) afin de favoriser des investissements favorables à la croissance. Le soutien

---

(89) European Fiscal Board, « Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021 », préc., p. 30. Pour plus de détails : voy. European Fiscal Board, *Annual Report 2019*, pp. 75-77.

(90) European Fiscal Board, « Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021 », préc., p. 30 : « a strong mechanism to encourage public investment ».

(91) *Ibid.*, p. 31 : « the level of net investment expenditure ».

(92) *Ibid.*, pp. 27-30.

(93) *Ibid.*, p. 27.

financier de l'Union serait alors conditionné par les objectifs déterminés au niveau européen. En second lieu, le Comité propose la création d'un fonds européen pour les investissements (94). Il serait alimenté par les États membres, qui recevraient en échange le montant exact de leur contribution. Cette centralisation permettrait de garantir qu'une part des budgets nationaux soit consacrée aux investissements. Le montant de la contribution au fonds pourrait même être exclu des règles du PSC.

Les propositions formulées par le Comité budgétaire illustrent parfaitement le dilemme de la gouvernance économique. Son effectivité ne peut reposer que sur l'adhésion des États aux procédures, ce qui est garanti aujourd'hui par la flexibilité cachée dans la mise en œuvre de ces procédures. La garantie de l'effectivité menace alors l'effectivité. Pour résoudre ce paradoxe, il faut soit assouplir les règles, pour consacrer plus explicitement cette flexibilité cachée et gagner l'adhésion volontaire des États, soit centraliser le système. Face à la pandémie, c'est la deuxième option qui a été choisie. Fidèle à la tradition incrémentale de l'intégration, chaque crise permet d'avancer plus loin dans le processus. Ainsi, le Conseil européen de juillet 2020 (95) a opté pour une solidarité financière, synonyme de centralisation politique ; alors même que quelques mois plus tôt, le Conseil activait la clause dérogatoire du pacte. La flexibilité risque alors de disparaître, alors même qu'elle démontrait son utilité, en réalité relative.

## II. – UNE FLEXIBILITÉ ÉVANESCENTE

À bas bruit, la gouvernance économique va connaître une révolution. La coordination pour la coordination va disparaître au profit d'une coordination finalisée vers une transition verte et numérique. La pandémie a testé la flexibilité de la gouvernance économique. Elle a démontré le besoin d'une telle flexibilité, mais aussi ses limites. La coordination est un besoin vital pour l'UEM. Dépourvue d'une politique économique unique, l'UEM a besoin d'une coordination des politiques économiques pour garantir la pérennité de la monnaie unique. Ainsi, en temps de crise, il est indispensable de laisser aux États une marge de manœuvre budgétaire, tout en garantissant la continuité de la coordination de leurs politiques économiques (A). La pandémie a aussi

(94) European Fiscal Board, « Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021 », préc., pp. 28 et 29.

(95) Conclusions du Conseil européen des 17 au 21 juillet 2020, préc.

suscité des besoins de financement, pour réparer ses conséquences économiques. Si l'Union a accepté de pouvoir à ces besoins, ce sera à ses conditions. La reconstruction des économies se fera au profit d'un nouveau modèle économique. Les besoins de financement des États deviennent une contrainte. La coordination devient alors convergence. La flexibilité s'amenuise au profit d'une surveillance accrue (B).

### A. – Une flexibilité nécessaire

La Commission a proposé, le 20 mars 2020 (96), et le Conseil EcoFin a acté, le 23 mars (97), l'activation des clauses dérogatoires du PSC. La Commission mentionne les deux catégories de dérogations. Pour elle, cette crise constitue « une circonstance indépendante » de la volonté des gouvernements ayant des effets sensibles sur les finances publiques » justifiant l'usage de « la clause du pacte relative aux circonstances inhabituelles » (98). Mais, la crise constitue aussi « une grave récession dans la zone euro ou dans l'ensemble de l'Union » (99). Ce cumul de dérogations pourrait être l'indice d'une large flexibilité. Pour autant, la portée de la clause reste assez limitée à la matière budgétaire (1) et ne s'étend pas à la coordination des politiques économiques (2).

#### 1. *La flexibilité budgétaire*

La dérogation s'applique en matière budgétaire. Cependant, la Commission et le Conseil disposent d'un large pouvoir d'appréciation en la matière. L'étendue des dérogations permises par la clause dépend alors de l'appréciation faite par les institutions. Au printemps, la Commission s'est révélée assez stricte. À l'automne, elle a fait preuve de plus de souplesse.

La Commission a dû étudier les programmes nationaux de réforme et les projections de déficit et de dette publics pour la zone euro. Dans ce cadre, la Commission s'est montrée relativement peu tolérante. En effet, elle a décidé de rédiger un rapport sur le fondement de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE pour l'ensemble des États

---

(96) Communication de la Commission européenne sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, COM(2020) 123 final, 20 mars 2020.

(97) Déclaration des ministres des Finances de l'Union européenne sur le pacte de stabilité et de croissance à la lumière de la crise du Covid-19, communiqué de presse 173/20, 23 mars 2020.

(98) Communication de la Commission européenne sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, préc., p. 1.

(99) *Ibid.*

de l'Union (100). Ceci démontre, à la fois, la rigidité procédurale du pacte, et substantielle de la Commission. La clause dérogatoire ne permet pas de déroger à l'ensemble du pacte. En effet, l'article 126, paragraphe 3, du TFUE dispose que « [s]i un État membre ne satisfait pas aux exigences [des critères de déficit et de dette], la Commission élabore un rapport ». L'élaboration du rapport est donc automatique. Or, face à la gravité de la pandémie, tous les États dépassent ces critères. Dans l'ensemble de l'Union, le déficit cumulé des États passera de 0,6 % du PIB à 8,5 % en 2020 et 3,5 en 2021 (101). De même, la dette cumulée augmentera de 79,4 % en 2019 à 95 % en 2020 et 92 % en 2021 (102). La Commission s'est donc sentie contrainte d'élaborer un rapport pour l'ensemble des États. Un tel choix reste contestable, mais compréhensible.

L'analyse faite par la Commission dans les rapports est plus problématique. En premier lieu, pour certains pays (103), elle a décidé d'évaluer, en plus des critères de la dette et du déficit pour 2020, le critère de la dette pour 2019 (104). Légitime en temps normal, une telle décision peut paraître superflue dans le contexte actuel. Elle démontre l'orthodoxie dont fait preuve la Commission. En second lieu, dans ses analyses, la Commission ne prend pas en compte l'activation de la clause dérogatoire. Pour rappel, l'article 126, paragraphe 3, du TFUE exige de la Commission qu'elle établisse si le déficit est « excessif » en tenant compte de « tous les facteurs pertinents ». Les États, et la Commission ont alors, logiquement, intégré parmi ces facteurs pertinents les conséquences de l'épidémie (105). Or, dans ses conclusions, la Commission l'exclut systématiquement des facteurs pertinents :

« puisque la *ratio* de la dette publique au PIB dépasse la valeur de référence de 60 % et que la double condition à respecter pour cette prise en compte – à savoir que le déficit reste proche de la valeur de référence et que le dépassement de cette valeur soit temporaire – n'est pas remplie, ces

(100) Voy. communication de la Commission européenne, « Semestre européen 2020 : recommandations par pays », COM(2020) 500 final, 20 mai 2020, p. 5. À l'exception de la Roumanie pour laquelle le Conseil a adopté le 3 avril 2020 une décision constatant l'existence d'un déficit excessif (décision (UE) n° 2020/509 du Conseil, du 3 avril 2020, sur l'existence d'un déficit excessif en Roumanie, *JOUE*, L 110, 8 avril 2020, p. 58.).

(101) Communication de la Commission européenne, 20 mai 2020, préc., p. 3.

(102) *Ibid.*

(103) La France, la Belgique, Chypre, la Grèce, l'Italie et l'Espagne.

(104) Communication de la Commission européenne, 20 mai 2020, préc., p. 5.

(105) Un paragraphe identique revient dans l'ensemble des rapports rédigés par la Commission, voy., par exemple, Commission européenne, « France : Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne », COM(2020) 538 final, 20 mai 2020, p. 4.

facteurs pertinents ne peuvent pas être pris en compte au cours des étapes conduisant à la décision sur l'existence d'un déficit excessif » (106).

En effet, la Commission considère que le dépassement est « exceptionnel » et que son caractère temporaire est « entouré d'une grande incertitude » (107).

Le rapport sur le fondement de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE n'est que la première étape vers la reconnaissance d'un déficit excessif par le Conseil, sur le fondement de l'article 126, paragraphe 6, du TFUE. À l'automne, la Commission a eu de nouveau l'occasion de se prononcer sur les projets de plans budgétaires soumis par les États. Dans l'appréciation de ces plans, la Commission intègre l'activation de la clause dérogatoire. Cependant, elle précise certaines règles à destination des États. La Commission doit se prononcer sur la compatibilité des budgets nationaux avec les critères budgétaires européens. Pour cela, elle est liée par les recommandations, à destination des États, adoptées par le Conseil en juillet 2020. Or, il leur recommande « de prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter efficacement contre la pandémie, soutenir l'économie et favoriser la reprise » (108). Ce faisant, le Conseil a donné toute sa portée à la clause, qui permet alors aux États de s'écarter largement des règles européennes. L'évaluation des projets de plans budgétaires par la Commission s'inscrit naturellement dans cette logique. Ses avis « tiennent compte de l'activation de la clause dérogatoire » (109). Au surplus, la Commission abandonne son habitude de fournir aux États des « exigences budgétaires chiffrées » (110). Elle se contentera alors de recommandations « de nature purement qualitative » (111). *In fine*, « la Commission a considéré qu'il n'était pas opportun de décider s'il y avait lieu de soumettre des États membres à la procédure concernant les déficits excessifs ». Aucune décision ne sera prise sur le fondement de l'article 126, paragraphe 6, du TFUE. Aucune décision ne sera prise, pour le moment. La Commission est très claire. Dans de nombreux documents une formule revient : « [l]orsque les conditions économiques le permettront, il sera temps de mener des

---

(106) *Ibid.*, p. 8. Voy. également, Commission européenne, « Allemagne : Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne », COM(2020) 532 final, 20 mai 2020, p. 6.

(107) Commission européenne, « Allemagne : Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne », préc., p. 2.

(108) Communication de la Commission européenne, « Projets de plans budgétaires 2021 : évaluation globale », COM(2020) 750 final, 18 novembre 2020, p. 19.

(109) *Ibid.*, p. 18.

(110) *Ibid.*, p. 4.

(111) *Ibid.*

politiques budgétaires visant à parvenir à des positions budgétaires prudentes à moyen terme » (112). Ainsi, la Commission rappelle, à l'envi, que la clause dérogatoire est temporaire. D'ailleurs, elle est particulièrement vigilante sur le caractère temporaire des mesures adoptées par les États. En effet, dans son évaluation des plans budgétaires, elle insiste sur le caractère « temporaire » des mesures de soutien budgétaire (113). En effet, ces mesures ne doivent pas « engager anticipativement la politique budgétaire après la crise » (114). Dans son évaluation des budgets de chaque pays, elle le rappelle systématiquement lorsque les mesures « ne semblent pas avoir un caractère temporaire, ni être accompagnée de mesures compensatoires » (115). Pour résumer, la Commission invite les États à « faire un usage rationnel de la flexibilité budgétaire pour soutenir l'économie » (116).

À la rigueur du printemps répond la flexibilité de l'automne. Pour autant, sur le fond, la flexibilité n'est que passagère. L'objectif reste la coordination. Si les politiques budgétaires peuvent dévier des seuils européens, elles doivent le faire de manière coordonnée et donc dans le respect des orientations fixées en commun ; ce que démontre parfaitement la rigueur de la Commission dans son appréciation de la convergence des politiques économiques.

## 2. *L'inflexibilité économique*

La Commission précise clairement que « [l]a clause dérogatoire générale ne suspend pas les procédures du pacte de stabilité et de croissance » (117). En effet, la dérogation permet seulement de « s'écarter temporairement, de façon coordonnée et en bon ordre, des exigences normales » (118). Au printemps comme à l'automne, si les évaluations menées au niveau européen ont pris en compte le contexte, cela n'a pas réellement assoupli les appréciations.

(112) La formule apparaît au mois de mai (voy. Commission européenne, « France », préc., 20 mai 2020, pp. 8 et 9 ; elle sera reprise à l'automne (voy. communication de la Commission européenne, « Stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable », COM(2020) 575 final, 17 septembre 2020, p. 5 ; communication de la Commission européenne, « Projets de plans budgétaires 2021 », préc., p. 5).

(113) Communication de la Commission européenne, « Projets de plans budgétaires 2021 », préc., p. 15.

(114) *Ibid.*

(115) *Ibid.*, p. 19.

(116) Communication de la Commission européenne, « Stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable », préc., p. 5.

(117) Commission européenne, « Allemagne : Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne », préc., p. 2.

(118) *Ibid.*, p. 1.

La Commission et le Conseil ont toléré un allègement du contenu des programmes et stabilité et de convergence (119). Il n'en a pas été de même pour les programmes nationaux de réforme (120). Les programmes de stabilité ayant un contenu principalement chiffré, l'incertitude sanitaire, et donc économique, impose une flexibilité dans leur élaboration. Le 6 avril, la Commission a transmis au CEF des « lignes directrices rationalisant les programmes de stabilité et de convergence » pour 2020 (121). En effet, « les circonstances exceptionnelles » justifient une « compréhension particulière » face aux « difficultés que rencontrent les États membres pour fournir les données habituellement exigées » dans ces programmes (122). Ces lignes directrices n'étant pas été publiées, il n'est pas possible de déterminer exactement l'ampleur des allègements accordés. Certains indices démontrent qu'ils autorisent les États à se limiter à l'année en cours, sans projections pour l'année 2021 (123), et à abaisser le niveau de précision des données habituellement exigées (124). Une telle tolérance était inévitable. Dans un contexte sanitaire et économique aussi variable, il était impossible de fournir des données précises. D'ailleurs, en matière de statistiques mais aussi de prévision, la Commission elle-même reconnaît ses difficultés (125).

Inversement, aucune disposition spécifique n'est venue alléger les PNR. L'objectif de ces derniers étant de démontrer comment les États prennent en compte les recommandations européennes, adapter leur contenu posait le risque d'une divergence entre les politiques économiques nationales ; alors même que la situation sanitaire et économique exige une telle coordination. À titre d'exemple, la lecture du plan français démontre le peu de place accordé à l'épidémie. Sur les soixante-dix pages du rapport, les mesures liées à la pandémie n'occupent que dix

(119) Sur ces programmes : voy. art. 3 et 7 règlement (CE) n° 1466/97.

(120) Art. 2bis règlement (CE) n° 1466/97, ci-après PNR.

(121) Note for the Alternates of the Economic and Financial Committee, « Guidelines for a Streamlined Format of the 2020 Stability and Convergence Programmes in light of the Covid-19 Outbreak », 6 avril 2020 (non-publiée).

(122) Commission européenne, « 2020 European Semester : National Reform Programmes and Stability/Convergence Programmes » : « *The Commission recognises that the exceptional circumstances demand particular understanding of the difficulties that Member States may face in providing the data usually required in their SCP* », disponible sur : ec.europa.eu.

(123) Commission européenne, « Programme de Stabilité 2020 pour la France », disponible sur : ec.europa.eu ; A. DE MONTGOLFIER, « Rapport au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances rectificative, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020 », 21 avril 2020, p. 31.

(124) Commission européenne, « Programme de Stabilité 2020 pour la France », préc. : « Certains tableaux ne pourront pas être remplis au format habituel tels que la décomposition des données par code de comptabilité nationale ».

(125) Commission européenne, « European Economic Forecast Winter 2021 », European Economy – Institutional paper, février 2021, n° 144.

pages. Le reste du rapport est, notamment, consacré aux « résultats des réformes réalisées au 31 mars 2020 et suivi de leur mise en œuvre » et aux « progrès dans la mise en œuvre des objectifs Europe 2020 et des objectifs de développement durable » (126). Dans son évaluation, combinée avec celle du programme de stabilité, la Commission fait une large place aux mesures adoptées face à la pandémie. Néanmoins, elle prend le soin de rappeler l'importance des recommandations adoptées à destination de la France en 2019 qui « restent toujours d'actualité et continueront de faire l'objet d'un suivi tout au long du cycle annuel du Semestre européen de l'année prochaine » (127). Ainsi, l'évaluation de la Commission porte sur une double convergence : la convergence conjoncturelle des mesures propres au contexte et la convergence structurelle des réformes qu'elle estime nécessaire.

La pandémie ne saurait être une excuse pour une divergence des économies nationales. C'est ce que rappelle l'évaluation des déséquilibres macro-économiques de l'automne. Cette procédure, instaurée par le *six-pack* (128), élargit le spectre de l'évaluation à des indicateurs macro-économiques (129) variés afin de garantir que, dans l'ensemble des domaines couverts, de trop forts déséquilibres n'apparaissent entre les États ou qu'ils soient corrigés. Dans le contexte de la pandémie, l'utilité d'une telle procédure se renforce. La méthode suivie par la Commission ne prend alors pas en compte le contexte. Préalablement à la pandémie, il existait déjà des déséquilibres entre les États. Celle-ci ne les a pas touchés au même moment et avec la même intensité. Ils n'ont donc pas adopté les mêmes mesures. L'hétérogénéité de la situation et des réactions est propice à l'aggravation de déséquilibres ou à leur apparition. Il serait alors contre-productif d'alléger cette procédure. Le Conseil le rappelle clairement. Il se « félicite de la poursuite, malgré la crise, de la mise en œuvre de la procédure concernant les déséquilibres excessifs » (130). Selon lui, il est « important, y compris dans le contexte

---

(126) Premier ministre, « Programme national de réforme 2020 », disponible sur : [tresor.economie.gouv.fr](http://tresor.economie.gouv.fr).

(127) Commission européenne, « Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2020 », COM(2020) 510 final, 20 mai 2020, pp. 7 et 8.

(128) Voy. règlement (UE) 1176/2011.

(129) Art. 4 règlement (UE) n° 1176/2011. Ces indicateurs portent, à la fois, sur les « déséquilibres internes » (comme « l'endettement public et privé », « l'évolution des marchés financiers et des marchés d'actifs » ou « l'évolution du chômage ») et les « déséquilibres externes » (comme « l'évolution de la balance courante », les « taux de change réels effectifs » ; et les « évolutions des prix et des coûts ; et de la compétitivité »).

(130) Conseil de l'Union européenne, « Rapport 2021 sur le mécanisme d'alerte », 25 janvier 2021, p. 2.

de la crise économique actuelle, de détecter, prévenir et corriger » (131) ces déséquilibres. L'évaluation de la Commission, si elle évoque la crise sanitaire, ne s'est pas assouplie. En effet, « [u]n certain nombre de déséquilibres macroéconomiques existants sont aggravés par la crise de la Covid-19, et de nouveaux risques pourraient apparaître » (132). Son appréciation est alors aussi minutieuse qu'à l'accoutumée et ses conclusions suivent la logique habituelle. Conformément au règlement (UE) n° 1176/2011, elle peut rédiger un « bilan approfondi » lorsqu'elle considère qu'un État est touché, ou peut l'être, par un déséquilibre (133). À l'automne 2020, elle décide de le faire pour treize États, les mêmes pour lesquels elle l'avait fait en 2019 (134).

La Commission décide donc de ne pas adapter son évaluation au contexte, car le contexte ne le justifie pas. Elle précise tout de même que « [c]ette année, le cycle de surveillance du Semestre européen est adapté » mais « pour tenir compte de la création de la facilité européenne pour la reprise et la résilience » (135). Depuis la rentrée 2020, c'est en effet la facilité et sa mise en œuvre qui occupent, et préoccupent, la Commission. La facilité est perçue comme un tournant pour la gouvernance économique, qui deviendra beaucoup plus contraignante.

## B. – Une flexibilité en danger

L'utilité immédiate pour les États du respect des règles et procédures de la gouvernance économique a toujours été limitée. À long terme, ou en temps de crise, la gouvernance économique assure la stabilité de la zone euro. À court terme, pour les États, elle est un carcan dont ils cherchent fréquemment à s'échapper, comme en témoigne la mise en œuvre limitée des recommandations par pays qui leur sont adressées annuellement. La crise sanitaire et l'adoption subséquente de la FRR donnent l'occasion de démontrer aux États l'utilité immédiate du respect des règles, qui conditionnera le versement des aides (2). En effet, la FRR constitue l'aboutissement d'un mouvement, commencé avant la crise, d'attraction vers les procédures de la gouvernance économique de matières diverses (1).

---

(131) Conseil de l'Union européenne, « Rapport 2021 sur le mécanisme d'alerte », préc.

(132) Commission européenne, « Rapport 2021 sur le mécanisme d'alerte », COM(2020) 745 final, 18 novembre 2021, p. 2.

(133) Art. 5 règlement (UE) n° 1176/2011.

(134) Commission européenne, « Rapport 2021 sur le mécanisme d'alerte », préc., p. 47.

(135) *Ibid.*, p. 0 ; ci-après FRR.

### 1. *Le renforcement de la gouvernance économique*

À l'origine de la procédure de coordination des politiques économiques nationales, la gouvernance économique s'est muée en procédure de convergence, tournée vers des objectifs déterminés en communs. En gagnant en substance, la gouvernance s'est faite plus prescriptive pour les États. L'avènement, depuis dix ans, du « semestre européen » et, en son sein, des PNR le démontre. Ce mouvement s'était accéléré avant la pandémie, avec la proposition par la Commission d'un nouveau modèle de développement économique et de nouveaux plans pour faire converger les États vers ce modèle.

Le semestre européen est devenu le centre de la gouvernance économique, dont le PSC n'est qu'un volet. Le semestre européen vise, plus largement, la « coordination des politiques nationales en matière économique et d'emploi », dont il est devenu « en dix ans [...] l'outil central » (136). Le rôle essentiel des programmes nationaux de réforme et l'enrichissement de leur contenu démontrent aujourd'hui la prégnance de cette procédure. L'élaboration annuelle par chaque État d'un PNR n'est imposée clairement par aucun texte contraignant (137). Les États se sont engagés à les rédiger à partir de 2005 dans le cadre de la stratégie de Lisbonne (138). Ils ont été repris par la stratégie Europe 2020 (139). La logique reste la même : l'Union se fixe des priorités de long terme (les objectifs Europe 2020), déclinés au niveau de chaque État. Au moyen de leurs PNR, les États doivent « rendre compte des progrès accomplis [...] dans la réalisation de leurs objectifs, ainsi que dans les grandes réformes structurelles visant à supprimer les freins à la croissance » (140). L'exercice est influencé par les priorités fixées annuellement par la Commission, dans son examen annuel de la croissance. Les PNR sont transmis et évalués par cette dernière, au printemps, en même temps que les programmes de stabilité et de convergence. Cette évaluation est reprise par les recommandations par pays adoptées ensuite par le Conseil, qui à leur tour cherchent à influencer

(136) Communication de la Commission européenne, « Stratégie annuelle 2020 pour une croissance durable », 17 décembre 2019, préc., p. 13.

(137) Ils sont mentionnés par le *six-pack* et le *two-pack* : voy. art. 5, § 2, règlement (UE) n° 1176/2011 et art. 9 règlement (UE) n° 473/2013.

(138) Conclusions du Conseil européen de Bruxelles des 22 et 23 mars 2005, p. 13. Pour la première évaluation des PNR : voy. communication de la Commission européenne, « Passons à la vitesse supérieure – Le nouveau partenariat pour la croissance et l'emploi », COM(2006) 30 final, 25 janvier 2006.

(139) Communication de la Commission européenne, « Europe 2020 : Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », COM(2010) 2020, 3 mars 2010.

(140) *Ibid.*, p. 31.

l'agenda des réformes nationales. La logique qui sous-tend l'ensemble de la procédure est contraignante : fixer des objectifs, notamment chiffrés, aux États et exiger qu'ils justifient des mesures prises pour les atteindre.

Un cap a été franchi fin 2019. Le semestre européen et ses procédures sont devenus l'épicentre d'une stratégie de transformation des économies européennes dessinées par la Commission. Autour d'un nouveau modèle de croissance, la Commission enrichit la substance du semestre européen. La Commission a procédé en deux temps. Dans un premier temps, le 11 décembre 2019, elle a présenté son « pacte vert pour l'Europe » (141). Pour la Commission, le pacte constitue une « nouvelle stratégie de croissance » (142). Son objectif est de « transformer l'UE en une société juste et prospère » (143). Dans un deuxième temps, à l'occasion de la présentation de sa stratégie annuelle de croissance, la Commission a précisé les contours de ce nouveau modèle de « croissance durable » (144). Il se compose de quatre dimensions complémentaires : la « durabilité environnementale », la « croissance de la compétitivité », l'« équité » et la « stabilité macro-économique » (145). Il ne s'agit pas simplement d'un nouveau modèle, mais d'un « programme économique » (146). L'outil principal de réalisation de ce programme est le semestre européen. Ce dernier « fournit un cadre bien établi pour la coordination des politiques économiques et de l'emploi, nécessaire pour accompagner l'Union et ses États membres dans ces transformations » (147). Concrètement, le contenu des programmes nationaux de réforme devra intégrer les « objectifs du développement durable » des Nations unies (148). Là encore, ce programme repose sur des objectifs, évalués au moyen d'« indicateurs » permettant de « mesurer les progrès accomplis » (149). Au surplus, la Commission a annoncé, en février 2020, que les « plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de

(141) Commission européenne, « Le pacte vert pour l'Europe », COM(2019) 640 final, 11 décembre 2020.

(142) *Ibid.*, p. 2.

(143) *Ibid.*

(144) Communication de la Commission européenne, « Stratégie annuelle 2020 pour une croissance durable », 17 décembre 2019, préc.

(145) *Ibid.*, respectivement, pp. 6-7 ; 7-11 ; 11-13 et 13-16.

(146) *Ibid.*, p. 1.

(147) *Ibid.*, p. 2.

(148) *Ibid.*, p. 17. Pour plus de détails : voy. communication de la Commission européenne, « Semestre européen 2020 : évaluation des progrès concernant les réformes structurelles, la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, et résultats des bilans approfondis au titre du règlement (UE) n° 1176/2011 », COM(2020) 150 final, 26 février 2020, pp. 3 et 4.

(149) Résolution 70/1 de l'Assemblée générale des Nations unies, adoptée le 25 septembre 2015, p. 13.

climat » (150) que les États doivent élaborer tous les dix ans, font partie des « nouveaux éléments essentiels du semestre européen » (151).

La Commission n'a pas attendu la crise sanitaire pour faire du semestre européen l'épicentre de la transformation de l'économie de l'Union. La crise sanitaire n'a alors fait qu'accentuer ce mouvement, en soumettant l'assistance financière de l'Union au respect du programme de transformation dessiné par la Commission.

## 2. La conditionnalité des aides

En mai 2020, la Commission a proposé la création d'une facilité pour la reprise et la résilience (152). Les principales caractéristiques de la FRR ont été approuvées par le Conseil européen du 17 au 21 juillet 2020 (153). Le 12 février 2021, le règlement l'établissant a été définitivement adopté (154). La FRR s'inscrit dans le prolongement de la stratégie de transformation des économies européennes par le truchement du semestre européen. Les aides versées par l'Union seront alors conditionnées à leur participation à cette transformation.

La FRR est conçue comme l'un des principaux outils de transformation des économies européennes, garantissant leur rétablissement après la crise de la Covid-19. Elle s'appuie sur l'expérience et les procédures du semestre européen. La pandémie a affaibli l'économie de l'Union. Pour soutenir la reprise, l'Union s'est vu reconnaître la possibilité de lever des fonds (155). La reprise n'est cependant qu'un objectif contingent pour le plan de relance, et notamment pour la FRR. Elle prévoit, surtout, de tirer profit du besoin de la relance pour accélérer la transition des économies européennes vers un nouveau modèle. Si le Conseil

---

(150) Règlement (UE) n° 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2018, sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, *JOUE*, L 328, 21 décembre 2018, pp. 1-77.

(151) Communication de la Commission européenne, « Semestre européen 2020 : évaluation des progrès concernant les réformes structurelles, la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, et résultats des bilans approfondis au titre du règlement (UE) n° 1176/2011 », préc., p. 2.

(152) Commission européenne, « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une facilité pour la reprise et la résilience », COM(2020) 408 final, 28 mai 2020.

(153) Conclusions du Conseil européen des 17 au 21 juillet 2020.

(154) Règlement (UE) n° 2021/241 du Parlement européen et du Conseil, du 12 février 2021, établissant la facilité pour la reprise et la résilience, *JOUE*, L 57, 18 février 2021, pp. 17-75.

(155) Voy. la contribution de F. Martucci dans ce volume.

européen (156) ainsi que le règlement FRR (157) le reconnaissent, c'est la Commission qui assume pleinement vouloir instrumentaliser les conséquences de la crise pour favoriser la transformation économique (158). Or, le semestre européen offre déjà une ossature pour cette transformation, dans lequel la FRR va s'ancrer. Le semestre « constitue le cadre pour définir les priorités des réformes nationales et superviser leur mise en œuvre » (159). Le règlement FRR impose aux États de rédiger des « plans pour la reprise et la résilience » (160). Ces derniers doivent être « cohérents avec les défis et priorités par pays recensés dans le cadre du Semestre européen » (161). La Commission devra ensuite vérifier si le plan est « est censé contribuer à relever efficacement l'ensemble ou une partie non négligeable des défis recensés dans les recommandations par pays pertinentes » (162). Le règlement exige donc que le déploiement de la FRR s'appuie sur l'expérience du semestre européen, s'intègre en son sein et en conforte les résultats. D'ailleurs, le règlement prévoit que le non-respect par un États des procédures du semestre européen peut conduire à la suspension de ses engagements ou paiements, au titre de la FRR (163). Dès 2019, la Commission envisage le semestre européen comme un outil de transformation économique. La FRR deviendra le principal levier de cette transformation, pleinement intégré dans les procédures existantes.

La FRR reprend l'une des principales caractéristiques de la gouvernance européenne : l'obligation pour les États de planifier leurs actions et l'évaluation de tels plans par la Commission. La FRR va

---

(156) Conclusions du Conseil européen des 17 au 21 juillet 2020, p. 2 : « Le plan pour la relance en Europe appelle des investissements publics et privés massifs au niveau européen, afin d'engager l'Union résolument sur la voie d'une reprise durable et résiliente qui crée des emplois et qui répare les dommages immédiats causés par la pandémie de Covid-19, tout en soutenant les priorités écologiques et numériques de l'Union ».

(157) Consid. 8 règlement (UE) n° 2021/441 : « il convient d'établir une facilité pour la reprise et la résilience pour apporter un soutien financier efficace et significatif permettant d'accélérer la mise en œuvre de réformes durables et des investissements publics connexes dans les États membres. La facilité devrait être un instrument spécifique, conçu pour combattre les effets et conséquences néfastes de la crise liée à la Covid-19 dans l'Union ». Il est intéressant de noter que l'objectif de transformation est mentionné avant même l'objectif de relance.

(158) Communication de la Commission européenne, « Stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable », préc., p. 3 : « La réaction économique à la crise de la Covid-19 offre une occasion unique d'accélérer la transition écologique. Surmonter cette crise nécessitera des investissements massifs et des réformes importantes que la facilité pour la reprise et la résilience soutiendra largement ».

(159) Consid. 4 règlement (UE) n° 2021/241.

(160) Art. 17 et 18 règlement (UE) n° 2021/241.

(161) Art. 17, § 3, règlement (UE) n° 2021/241.

(162) Art. 19, § 3, a), règlement (UE) n° 2021/241.

(163) Art. 10 règlement (UE) n° 2021/241.

cependant beaucoup plus loin. Le contenu des plans, imposé en partie par l'Union, se doit d'être beaucoup plus précis. L'évaluation par la Commission devient contraignante. Les plans pour la reprise et la résilience « énoncent le programme de réforme et d'investissement de l'État membre concerné » (164). Or, conformément à l'objectif de transition précité, ces plans doivent intervenir dans certains domaines prédéterminés. Ils doivent, au surplus, démontrer concrètement comment ils participent à cette transition. Le règlement FRR mentionne six « piliers » autour desquels les plans doivent se construire : « la transition verte », « la transformation numérique », « la croissance intelligente, durable et inclusive », « la cohésion sociale et territoriale », « la santé et la résilience économique sociale et institutionnelle » et « les politiques pour la prochaine génération » (165). Pour bénéficier du soutien financier de l'Union, les réformes et investissements nationaux doivent s'ancrer dans ces piliers. La Commission est venue préciser ces domaines, ainsi que le sens des réformes et investissements que les États doivent prévoir (166). Au surplus, la structure des plans est précisée par le règlement (167), qui ne prévoit pas moins de dix-neuf rubriques ! Ils doivent démontrer en quoi les réformes et investissements participent des objectifs et piliers précités. Ils doivent aussi clairement préciser « les jalons et cibles ainsi qu'un calendrier indicatif relatif à la mise en œuvre des réformes et des investissements » (168). La Commission a publié un guide, qui en est déjà à sa deuxième version (169), à destination des États membres (170). Il fait 55 pages, il détaille la manière dont les plans doivent être rédigés. Évidemment, le guide – publié sous la forme d'une communication – n'est pas contraignant pour les États, en principe. Or, le règlement FRR reconnaît d'amples pouvoirs à la Commission. En

(164) Art. 17, § 1, règlement (UE) n° 2021/241.

(165) Art. 3 règlement (UE) n° 2021/241.

(166) La Commission utilise une formule qui en dit long sur les pouvoirs qu'elle estime être les siens dans le cadre de la FRR : elle « encourage vivement les États membres à prévoir dans leurs plans pour la reprise et la résilience des investissements et des réformes dans les domaines énumérés ci-dessous » (voy. communication de la Commission européenne, « Stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable », préc., pp. 10 et 11). Il y a 7 domaines : « Monter en puissance », « Rénover », « Recharger et travailler », « Connecter », « Moderniser », « Développer », « Promouvoir la reconversion et la mise à niveau des compétences ».

(167) Art. 18 règlement (UE) n° 2021/241.

(168) Art. 18, § 4, i), règlement (UE) n° 2021/241.

(169) Pour la première version : voy. Commission européenne, « Guidance to Member States Recovery and Resilience plans », Commission staff working document, SWD(2020) 205 final, 17 septembre 2020.

(170) Commission européenne, « Guidance to Member States Recovery and Resilience plans », Commission staff working document, SWD(2021) 12 final, 22 janvier 2021.

amont, elle doit évaluer les plans (171) et notamment leur conformité aux objectifs de la FRR, du semestre européen, ainsi que la pertinence des mesures envisagées et de leurs coûts. Sur la base de cette évaluation, la Commission proposera au Conseil une décision d'exécution qui déterminera la contribution financière de l'Union et décrira les réformes et projets soutenus (172). En aval, la Commission vérifiera que les jalons et cibles mentionnés par le plan sont respectés, dans le calendrier indiqué. Auquel cas, elle débloquera les fonds. Dans le cas contraire, elle pourra bloquer les paiements (173). Le guide, ainsi que toute indication future fournie par la Commission, devient alors fortement incitatif pour les États, pour leur garantir des évaluations favorables.

Dans ces conditions, il ne reste plus grand-chose de la flexibilité de la gouvernance économique. Aucune sanction n'ayant jamais été prononcée, la gouvernance économique est longtemps restée un cadre de coopération volontaire et flexible, où les États, la Commission et le Conseil s'arrangeaient pour respecter leurs prérogatives mutuelles. La pandémie semble sonner le glas de cette flexibilité cachée. Les réformes et investissements nationaux vont devoir s'inscrire dans le programme de l'Union. Leur financement dépendra de la volonté de l'État à respecter ses engagements ; ce qu'il sera alors fortement incité à faire !

---

(171) Art. 19 règlement (UE) n° 2021/241.

(172) Art. 20 règlement (UE) n° 2021/241.

(173) Art. 24 règlement (UE) n° 2021/241.