



HAL
open science

Le statut d'Etat membre de l'union économique et monétaire

Sébastien Adalid

► **To cite this version:**

Sébastien Adalid. Le statut d'Etat membre de l'union économique et monétaire. Le statut d'Etat membre de l'Union européenne, 2017, 978-28-0276-035-1. hal-04257056

HAL Id: hal-04257056

<https://hal.science/hal-04257056>

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.

LE STATUT D'ÉTAT MEMBRE DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

Par

Sébastien ADALID

*Professeur de droit public, Université Le Havre
sebastien.adalid@univ-lehavre.fr*

Résumé : Qu'est-ce qui fait la spécificité d'un État de la zone euro ? En se focalisant sur le pilier économique de l'union économique et monétaire, cette contribution cherche à démontrer comment ces États se sont, petit à petit, dépouillés de certains de leurs attributs fondamentaux, malgré l'absence de transfert exprès de compétences et de pouvoirs au profit de l'Union. En effet, d'un strict point de vue juridique, l'Union ne dispose pas de ces attributs classiques lui permettant de peser sur le comportement des États. Ces derniers restent alors au centre de la gouvernance, ne cessant de renouveler leurs engagements qu'ils s'empressent de ne pas tenir. Cependant, les États convergent vers un modèle commun, l'État néolibéral, sous la pression incidente de l'Union et des marchés financiers. La contrainte n'est plus réellement juridique, elle est économique et gestionnaire. En devant sans cesse se justifier auprès des institutions européennes et des marchés, les États perdent de leur exhorbitance, permettant ainsi la diffusion insidieuse de ce modèle commun.

Mots-clés : Union économique et monétaire ; Zone euro ; Euro ; Crise des dettes souveraines ; Souveraineté ; État ; Union européenne ; Gouvernance économique.

Abstract : What are the specificities of Member States of the Eurozone? By insisting on the economic pillar of the economic and monetary union, this contribution wishes to demonstrate how these states lost, piece by piece, some of their key attributes, despite the lack of formal transfer of competences or powers to the EU. From a legal point of view, the EU does not have the classical means which allow it to constrain Member States. The States remain

at the center of the economic governance and the constantly renew their promises and immediately not respect them. However, they converge toward the same model, the Neoliberal State, under the pressure avec the EU and financial markets. Constraint is not coming from the law anymore, it became economic and managerial. The constant justification to EU institutions and market forces the States to loose their specificity, allowing the spreading of this common model.

Key words : Economic and monetary Union; Eurozone; Euro; European debt crisis; Sovereignty; State; European Union; Economic governance.

Introduction

« L'État (...) cette "banque centrale de capital symbolique", cette sorte de lieu où s'engendrent et se garantissent toutes les monnaies fiduciaires qui circulent dans le monde social et toutes les réalités que l'on peut désigner comme fétiches »¹.

L'État membre de l'Union économique et monétaire est un État en dépérissement², un État amputé de certaines de ses fonctions fondamentales et de certains de ses attributs symboliques. La figure de l'État moderne s'est transformée, les frontières sont poreuses, la population variable et la souveraineté chancelante³.

L'adhésion à l'Union européenne a été le catalyseur de ces transformations. L'entrée dans la zone euro constitue l'acmé de cette transition vers une figure renouvelée de l'État, où celui-ci n'est qu'un rouage anonyme dans la foule des individus et des institutions qui peuvent se passer de lui, l'instrumentaliser, voire le soumettre⁴. Après tout, comme l'écrivait Hayek, « le renoncement à une souveraineté nationale et la création d'un ordre juridique supranational efficient » sont « un complément nécessaire et le parachèvement logique du programme libéral »⁵. Ainsi, l'entrée dans l'Union européenne signifierait alors la fin de l'État, tel qu'il s'est construit depuis le Moyen Âge.

Le tableau peut paraître sombre et exagéré, les propos caricaturaux et l'analyse partielle. Évidemment, l'État régalien en Europe persiste. Il donne même l'impression de se renforcer, voire de renaître de ses cendres sous la contrainte des menaces internes et externes. L'État conserve formellement

¹ P. BOURDIEU, *Sur l'État – Cours au Collège de France (1989-1992)*, Paris, Raison d'agir/Seuil, 2012, p. 210.

² La formule du « dépérissement de l'État » est empruntée à Alain Supiot, voy. A. SUPIOT, *La gouvernance par les nombres – Cours au Collège de France (2012-2014)*, Paris, Institut d'Études Avancées de Nantes/Fayard, 2015, pp. 273-293.

³ Pour un bilan des transformations subies par l'État moderne, voy. L. ROUBAN, « Les paradoxes de l'État postmoderne », *Cités*, 2004/2, n° 18, pp. 11-22. Sur la porosité des frontières et la variabilité des populations, voy. Y. LACOSTE, « Le dépérissement de l'idée de frontière ? », *Cités*, 2007/3, n° 31, pp. 127-123 ; E. DELRUELLE, « Citoyenneté nomade et État nation. La politique des immigrés est-elle une biopolitique ? », *Tumultes*, 2013/1, n° 40, pp. 205-219, et R. CUNHA MARTINS, « Frontière et fonction : le cas européen », *Cités*, 2007/3, n° 31, pp. 59-69.

⁴ Voy. C. CROUCH, *L'étrange survie du néolibéralisme*, Diaphane, Bienne-Berlin, 2016.

⁵ F.A. HAYEK, « The Economic Conditions of Interstate Federalism », in F.A. HAYEK, *Individualism and Economic Order*, Chicago, University of Chicago Press, 1980, pp. 255-272, p. 269 cité par W. STREECK, *Du temps acheté – La crise sans cesse ajournée du capitalisme démocratique*, Paris, Gallimard, 2014, 378 p., p. 342.

le monopole de la production juridique et de la contrainte légitime, il reste formellement souverain⁶. Mais, en dépassant cette approche strictement formelle, et donc abstraite, la question se pose de savoir si le concept de souveraineté a encore un avenir⁷, et corrélativement ce qu'il reste du concept d'État ? Sans avoir l'ambition de répondre à ces questions, cette contribution se propose d'analyser les transformations subies par les États membres de la zone euro, du fait de leur participation à l'Union économique et monétaire⁸.

Pour ce faire, il faut s'extraire du point de vue strictement positiviste pour saisir, à travers la mise en œuvre des règles, leur véritable objectif et leur portée concrète⁹. Une telle analyse permet de comprendre la particularité du statut d'État membre de l'UEM. Ce dernier est ontologiquement porteur d'une ambiguïté entre la proclamation de règles fortes – en premier lieu le Pacte de stabilité et de croissance – et leur inefficacité. Le droit de l'UEM, et notamment de l'Union économique, apparaît alors comme une représentation, un jeu de dupe où trois acteurs, les pouvoirs publics (États et institutions de l'Union), le marché et les citoyens, se livrent à une comédie où les premiers tendent de satisfaire le deuxième, tout en épargnant les derniers. Au final, c'est bien la puissance de l'État qui sort perdante de cette mise en scène, où il se met trop à nu pour conserver l'aura indispensable à sa légitimité.

Trois questions préliminaires doivent être abordées : revenir sur la portée symbolique de l'État, préciser quels sont les États membres de l'UEM et éclairer la question du « statut ».

L'État, tout d'abord, ne se résume pas aux éléments juridiques qui le constituent. Bien entendu, ceux-ci sont bouleversés par l'appartenance à l'UEM, qui le prive de sa souveraineté monétaire et aujourd'hui limite sa souveraineté économique. Ainsi, comme nous le verrons, l'État voit sa liberté réduite par les règles constitutives du gouvernement économique et monétaire de la zone euro. Cependant, une telle appréhension de l'État ne saurait saisir l'impact réel de ces règles. Comme le dit Georges Burdeau :

⁶ Pour une illustration récente de cette approche, voy. F. LEMAIRE, « Propos sur la notion de “souveraineté partagée” ou sur l'apparence de remise en cause du paradigme de la souveraineté », *Revue française de droit constitutionnel*, 2012/4, n° 92, pp. 821-850.

⁷ Pour reprendre les mots de M. CHEMILLIER-GENDREAU, « Le concept de souveraineté a-t-il encore un avenir ? », *RDJ*, 2014, n° 5, pp. 1283-1310.

⁸ Ci-après UEM.

⁹ Sur la nécessité de saisir le droit dans son « contexte », voy. A. BAILLEUX et F. OST, « Droit, contexte et interdisciplinarité : refondation d'une démarche », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2013 n° 70, pp. 27-44.

« L'État est, au sens plein du terme, une idée. N'ayant d'autre réalité que conceptuelle il n'existe que parce qu'il est pensé »¹⁰. Pour Pierre Bourdieu, l'État est une « fiction collective »¹¹, « ce lieu qui existe essentiellement parce qu'on croit qu'il existe »¹² et qui s'institutionnalise pour cacher qu'il est le fondement de sa propre existence¹³.

Cette vertu symbolique de l'État est le fondement même de sa légitimité. Les symboles sont au cœur de l'acceptation de l'autorité de l'État. Or, l'appartenance à l'UEM le prive de certains symboles forts de sa puissance, comme la monnaie, et institue des actes symboliques, au profit de l'Union, qui viennent saper son autorité. Au surplus, la crise a démontré que les États ne répondent plus seulement aux attentes et exigences de citoyens, mais aussi au marché. Les règles de la gouvernance économique peuvent alors apparaître comme des symboles adressés au marché, et non plus aux citoyens, écartés du raisonnement. Il est alors nécessaire de revenir sur la portée symbolique de l'appartenance à l'UEM, pour voir en quoi l'État s'y déconstruit.

L'« État membre de l'UEM », ensuite, n'est pas une notion aisée à circonscrire. Évidemment, et ce sera la définition retenue *in fine*, l'État membre de l'UEM, c'est un État qui est membre de la zone euro. Cependant, tous les États qui ont adopté l'euro ne sont pas membres de l'UEM. Il en va ainsi du Vatican, de San Marin ou de Monaco, qui ont adopté l'euro par le biais d'accords internationaux¹⁴. Au surplus, certains États, comme la République

¹⁰ L'auteur précise : « Il n'est ni territoire, ni population, ni corps de règles obligatoires. Certes, toutes ces données sensibles ne lui sont pas étrangères mais il les transcende. Son existence n'appartient pas à la phénoménologie tangible ; elle est de l'ordre de l'esprit », G. BURDEAU, *L'État*, Paris, Seuil, 1970 (éd. d'octobre 2009), p. 10.

¹¹ P. BOURDIEU, *Sur l'État – Cours au Collège de France (1989-1992)*, op. cit., p. 20.

¹² *Ibid.*, p. 25.

¹³ L'auteur précise que : « Un des effets du pouvoir de l'État est précisément la naturalisation, sous forme de *doxa*, de présupposés plus ou moins arbitraires qui ont été à l'origine même de l'État », *ibid.*, p. 196 (voy. sur l'effet d'institutionnalisation, pp. 196-200).

¹⁴ Voy. décision du Conseil du 31 décembre 1998 sur la position à adopter par la Communauté en ce qui concerne un accord sur les relations monétaires avec la République de Saint-Marin (1999/97/CE), *JOCE*, L 30 du 4 février 1999, pp. 33-34 et la convention monétaire entre la République italienne, au nom de la Communauté européenne, et la République de Saint-Marin, *JOCE*, C 209 du 27 juillet 2001, pp. 1-4 ; décision du Conseil du 26 novembre 2009 concernant la position à adopter par la Communauté européenne pour la renégociation de l'accord monétaire avec l'État de la Cité du Vatican (2009/895/CE), *JOUE*, L 321 du 8 décembre 2009, pp. 36-37 et l'accord monétaire entre l'Union européenne et la Cité du Vatican, *JOUE*, C 28 du 4 février 2010, pp. 13-18 et décision du Conseil du 25 février 2011 concernant les modalités de la renégociation de l'accord monétaire entre le gouvernement de la République française, au nom de la Communauté européenne, et le gouvernement de son Altesse Sérénissime le Prince de Monaco (2011/190/UE), *JOUE*, L 81 du 29 mars 2011, pp. 3-4, et décision de la Commission du 21 novembre 2011 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord monétaire entre l'Union européenne et la Principauté de Monaco (2012/C 23/07), *JOUE*, C 23 du 28 janvier 2012, pp. 13-23.

du Monténégro, ont l'euro pour monnaie à l'issue d'une « euroïisation » unilatérale, à savoir sans le consentement de l'Union ou de ses membres¹⁵. Le statut de ces États tiers ne sera pas ici étudié. En effet, chacun dispose de son propre régime juridique, voire certains n'en ont aucun. Leur hétérogénéité et la trop grande différence entre leurs positions et celles des États de la zone euro conduirait, à la fois, à une complexification du propos et à passer à côté des questions centrales soulevées par la participation à l'UEM. Toutefois, l'existence même de ces États tiers, et notamment de ceux ayant adopté unilatéralement l'euro, conduit d'ors et déjà à relativiser le poids des règles et des concepts, telle la souveraineté monétaire.

Le « statut d'État membre de l'UEM », enfin, nécessite de revenir sur certaines spécificités du processus d'intégration dans le cadre de l'UEM. Classiquement, le statut désigne « un ensemble de règles établies par la loi » et « la condition juridique qui en résulte pour (...) une institution »¹⁶. En droit de l'UE, le statut d'État membre désigne son instrumentalisation au profit des objectifs et des normes du droit de l'Union¹⁷. L'État est mis au service, par le droit de l'Union, de la dynamique de l'intégration. Or, l'UEM dispose d'une dynamique propre, engendrant un statut spécifique.

En effet, l'UEM est fondée sur deux piliers complémentaires, mais distincts. D'un côté, la monnaie unique constitue le prolongement naturel du processus d'intégration économique, débuté avec le marché intérieur, dont elle constitue l'aboutissement¹⁸. En tant que tel, l'union monétaire reprend certaines techniques classiques du droit de l'intégration, voire les transforme, et elle aboutit au dessaisissement de la souveraineté monétaire des États membres¹⁹. Ce statut ne sera pas abordé. Malgré l'importance du rôle joué par les institutions monétaires au cours des crises qui ont frappé

¹⁵ Ainsi, en 2007, une note au COREPER rappelait « qu'une "euroïisation" unilatérale n'est pas compatible avec le traité, lequel prévoit l'adoption de l'euro au terme d'un processus structuré de convergence dans un cadre multilatéral » (Conseil de l'Union européenne, 15 octobre 2007, note COREPER point « A », 11152/07 COWEB 104, portant sur la « décision du Conseil concernant la signature, au nom de la Communauté européenne, de l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République du Monténégro, d'autre part », p. 3).

¹⁶ G. CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, 8^e éd., Paris, Quadrige/PUF, p. 886.

¹⁷ Pour Marc Blanquet : « Les droits ou pouvoirs associés à la qualité de membre de la Communauté sont plus nettement spécifiés dans le Traité que les devoirs symétriques. Ils sont reconnaissables en ce qu'ils traduisent une sorte de "fonction" dans l'intérêt de la Communauté, celui-ci apparaissant comme la "marque" du statut de membre, et en ce qu'à ce titre, un lien logique apparaît entre l'utilisation de ces pouvoirs et "l'esprit" des obligations de membres », M. BLANQUET, *L'article 5 du traité CEE : recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté*, Paris, LGDJ, 1994, p. 430.

¹⁸ Voy. European Commission, « One market, one money », *European Economy*, 1990, 347 p.

¹⁹ Sur ce point, voy. nos développements : S. ADALID, *La Banque centrale européenne et l'Eurosystème – Recherches sur le renouvellement d'une méthode d'intégration*, Bruxelles, Bruylant, 2015.

l'Union, le statut même des États membres, dans ce cadre, n'a pas été profondément bouleversé. De même, ce sont les dysfonctionnements du volet économique qui ont été les causes de la crise, le volet monétaire ayant joué normalement le rôle qui lui a été assigné²⁰.

D'un autre côté, le volet économique de l'UEM a été au cœur des attentions et des réformes depuis 2009²¹. De prime abord, l'UEM pourrait sembler n'être qu'un prolongement, indolore dans son volet économique, du projet d'intégration. En effet, l'essence de l'Union économique est de se fonder sur une méthode excluant la dynamique intégrative propre à la méthode communautaire. Ayant transféré leur souveraineté monétaire à l'Union, les États n'ont pas souhaité s'engager dans un processus contraignant d'intégration de leurs politiques économiques. L'expédient trouvé, la méthode de coordination²², n'a jamais réussi à s'imposer. Celle-ci se fonde sur des techniques souples, où la contrainte juridique, et les sanctions qui l'accompagnent, sont minimisées. De ce fait, les États membres de la zone euro n'ont pas réellement pris au sérieux la coordination des politiques économiques, comme les violations passées et présentes du Pacte de stabilité et de croissance le montrent quotidiennement. Avec les crises, ces procédures ont pourtant été renforcées et élargies. Depuis lors, les États n'ont pas montré une volonté acharnée de se plier aux règles, auxquelles ils viennent pourtant de proclamer leur attachement.

Face à la décroissance de la contrainte juridique au sein du pilier économique, il faut alors amender le concept de statut, tel que défini précédemment. Dans son acception la plus courante, il a une dimension prescriptive, par laquelle l'Union leur impose des droits et obligations. Cette dimension est bien connue, et ses ressorts principaux sont les techniques d'intégration européenne classique, dont les médiums principaux sont la supranationalité, le droit et la jurisprudence.

Une telle appréhension du statut d'État membre ne peut convenir aux matières où les États ont rejeté ces techniques classiques. Ainsi, dans le domaine de l'union économique, le rôle du droit, de la jurisprudence et des

²⁰ Il serait possible de remettre en cause le rôle assigné à la Banque centrale européenne et à l'Euro-système, et notamment la poursuite de l'objectif unique de stabilité des prix ainsi que de critiquer les choix faits par la Banque centrale dans le sauvetage de la zone euro, voy. D. WILSHER, « Law and the Financial Crisis: Searching for Europe's New Gold Standard », *European Law Journal*, 2014, vol. 20, n° 2, pp. 241-283.

²¹ 2009 correspond au déclenchement de la crise des dettes souveraines.

²² Sur cette méthode, voy. O. CLERC, *La gouvernance économique de l'Union européenne après l'établissement de la zone euro – Recherches sur l'intégration par la différenciation*, Bruxelles, Bruylant, 2012.

institutions supranationales est limité. La Commission est cantonnée à un rôle d'expertise technique, le Conseil européen et le Conseil deviennent les instances décisionnelles, au sein desquelles les plus bas instincts intergouvernementalistes ressurgissent fréquemment. Le droit, traité mis à part, se limite à des avis et recommandations et parfois à des décisions adressées aux États. La sanction de leur inexécution est aux mains des États eux-mêmes, et leur prononcé semble plus que jamais hypothétique.

Malgré ces précautions, les économies nationales convergent actuellement vers un modèle économique commun par le biais de réformes structurelles et les États en situation de déficit excessif se font rares. Le paradoxe du statut d'État membre de l'UEM est alors, qu'en dépit de la faiblesse de son caractère prescriptif, il a réussi à s'imposer aux États. Pour le comprendre, il faut introduire une deuxième dimension au statut d'État membre : une dimension réflexive à travers laquelle l'Union réussit à modeler la structure et le comportement des États.

Cette dimension n'est pas propre à l'UEM, mais elle y acquiert une force spécifique. Ce statut réflexif n'est que l'aboutissement du processus d'intégration dans son ensemble. L'union économique est la quintessence du revers du processus d'intégration, par lequel la politique, ce qui fait l'essence de l'État et le fondement de sa légitimité symbolique, est subsumée sous les forces du marché et du néolibéralisme, devenue idéologie dominante exigeant l'effacement de la démocratie, et parfois même des principes de l'État de droit²³, au profit des règles techniques et des experts²⁴. Ainsi, et parce que l'UEM représente le point le plus avancé de l'intégration, le statut d'État membre de l'UEM représente la figure de l'État telle que l'Union la dessine.

Ces deux facettes du statut seront alors explorées successivement. Le statut prescriptif recouvre la dimension classique par laquelle l'Union vient imposer des droits et obligations aux États. Or, dans le domaine économique,

²³ Les principes de l'État de droit ont particulièrement été remis en cause par les programmes d'aide aux États sous tutelle, sur ce thème (qui ne sera pas abordé ici), voy. C. KILPATRICK, « On the Rule of Law and Economic Emergency: The Degradation of Basic Legal Values in Europe's Bailouts », *Oxford Journal of Legal Studies*, 2015, vol. 25, n° 2, pp. 325-353.

²⁴ L'idée même d'intégration par le droit symbolise un tel processus, voy. D. GRIMM (traduction de F. Joly), « L'Europe par le droit : jusqu'où », *Le Débat*, 2015/5, n° 187, pp. 99-113 ; S. ROLAND, « L'identification du fédéralisme économique dans l'Union européenne. Approche juridico-politique du fédéralisme économique », in S. DE LA ROSA, F. MARTUCCI et E. DUBOUT, *L'Union européenne et le fédéralisme économique – Discours et réalités*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 31-58 (not. p. 55). Sur le rôle de l'Union comme « machine à libéraliser » et l'exclusion progressive du politique, voy. W. STREECK, *Du temps acheté – La crise sans cesse ajournée du capitalisme démocratique*, op. cit.

ces obligations sont limitées et l'efficacité des règles quasi nulle (I). La seconde, réflexive, désigne la capacité de l'Union à induire la transformation des États, sans pour autant l'imposer, et la remise en cause de leur mode d'organisation. Dans le cadre de l'UEM, la dimension réflexive du statut vise ainsi à accompagner, voire renforcer, la mutation des États en un État néolibéral, où le marché s'impose comme un pouvoir à côté des citoyens et où le bon gouvernement devient technocratique (II).

I. La faiblesse volontaire du statut prescriptif

La logique sous-jacente à l'union économique prend le contre-pied de la logique intégrative développée par le biais de la méthode communautaire. Les mécanismes traditionnels de supranationalité et d'intégration par le droit, qui ont permis l'édification d'un statut d'État instrumentalisé au profit de la dynamique de l'intégration, sont écartés. Pour éviter tout *spill-over* dans les matières économiques, trop vastes et trop proches du cœur du pouvoir politique national, l'Union a été limitée dans ses capacités d'action (A), au profit des États membres (B).

A. L'Union absente

La principale raison de la faiblesse du statut prescriptif réside dans l'impossibilité pour l'Union d'imposer aux États des dispositifs contraignants. Les techniques à l'origine du succès de l'intégration européenne, et grâce auxquelles les institutions, et notamment la Cour, ont réussi à imposer aux États le processus d'intégration, ont été écartées. Ainsi, l'absence de compétence de l'Union, en matière économique, empêche toute possibilité d'une interprétation dynamique et inclusive (1). De même, les pouvoirs reconnus à l'Union sont limités dans leur portée prescriptive et dissuasive (2).

1. L'Union incompétente

Le succès de l'intégration européenne a reposé sur la capacité des institutions, avec la complicité de la Cour de justice, à étendre les compétences reconnues à l'Union, au nom de la réalisation des objectifs qui lui ont été confiés²⁵. La prudence de la rédaction des traités en matière économique démontre la volonté d'éviter un tel processus, ce que l'interprétation minimaliste de la Cour de justice confirme.

²⁵ Sur cette dialectique compétences/objectifs, voy. E. NEFRAMI (dir.), *Objectifs et compétences de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2012.

Dans le cadre de l'UEM, en matière d'objectifs, la formulation de ceux-ci par le TUE ne permet pas d'en déduire une forte ambition, au nom de laquelle les institutions et la Cour pourraient imposer des obligations aux États. Ainsi, l'article 4, paragraphe 3, du TUE précise que : « L'Union établit une union économique et monétaire dont la monnaie est l'euro. » Or, l'union monétaire est établie depuis 1999, pour les États participants, vidant ainsi de son sens la formule. Quant à l'union économique, la formule est globalement creuse. La notion centrale « économique » est beaucoup trop large pour avoir un sens évident²⁶. Au contraire, elle ne peut prendre son sens qu'au regard des compétences reconnues à l'Union.

Or, en la matière, le flou règne. Le TFUE ne qualifie pas la compétence reconnue à l'Union²⁷. D'après l'article 2, paragraphe 3, du TFUE : « Les États membres coordonnent leurs politiques économiques et de l'emploi selon les modalités prévues par le présent traité, pour la définition desquelles l'Union dispose d'une compétence ». Le pluriel employé souligne qu'il existe plusieurs types de politiques économiques, et la seconde partie de la phrase précise alors que l'Union n'est compétente que pour certaines d'entre elles. Mais lesquelles ? La réponse ne peut être trouvée dans l'article 5 du TFUE, selon lequel : « Les États membres coordonnent leurs politiques économiques au sein de l'Union. À cette fin, le Conseil adopte des mesures, notamment les grandes orientations de ces politiques. » Elle ne se trouve pas non plus dans l'article 119 du même traité, qui évoque : « L'instauration d'une politique économique fondée sur l'étroite coordination des politiques économiques nationales ». Enfin, l'article suivant précise que : « Les États membres conduisent leurs politiques économiques ».

La diversité des formules, leurs possibles contradictions et l'absence de qualification de la compétence reconnue à l'Union ne signifient qu'une chose : les rédacteurs des traités ont choisi, à dessein, une rédaction vague afin d'éviter toute interprétation large de la compétence reconnue à l'Union. *In fine*, les articles précités citent plus les États que l'Union démontrant qu'aucune compétence ne lui est transférée.

Dans sa prise de position sous l'arrêt *Pringle*, l'Avocate général Kokott le confirme. Selon elle, les dispositions précitées « sont rédigées suivant

²⁶ Voy., L. CLÉMENT-WILZ, « Essai de délimitation de la compétence économique de l'Union à l'aune des "mesures anti-crise" », S. DE LA ROSA, F. MARTUCCI et E. DUBOUT, *L'Union européenne et le fédéralisme économique – Discours et réalités*, op. cit., pp. 101-117.

²⁷ Le traité différencie entre compétence exclusive (art. 2, §§ 1 et 3, du TFUE, dont la politique monétaire pour les États ayant adopté l'euro), compétence partagée (art. 2, §§ 2 et 4, du TFUE) et compétence d'appui (art. 2, § 5, et 6 du TFUE).

une formulation particulière qui s'écarte des autres règles de compétence du traité. Aux termes de cette formule, ce n'est pas l'Union qui coordonne les politiques économiques des États membres, mais bien ceux-ci qui les coordonnent dans le cadre de l'Union »²⁸. Dans son arrêt, la Cour ne fait que préciser que, lesdites dispositions « circonscrivent le rôle de l'Union dans le domaine de la politique économique à l'adoption de mesures de coordination »²⁹, sans réellement préciser si une compétence spécifique est reconnue en la matière et de quel type de compétence il s'agit.

La prudence de la Cour de justice³⁰, ainsi que les mots employés par l'Avocate générale – qui évoque des « formulations particulières » – soulignent l'impossibilité de déduire, des articles précités, la reconnaissance d'une compétence en la matière. Celle-ci aurait pu, tout de même, s'opérer par l'octroi à l'Union de réels pouvoirs, venant concrétiser cette compétence. Or, l'étude des pouvoirs reconnus aux institutions entretient ce flou.

2. L'Union impuissante

Une double lecture s'impose pour saisir la réalité des pouvoirs reconnus aux institutions de l'Union, en matière d'union économique. Une lecture formelle démontre que de nombreux pouvoirs sont octroyés aux institutions, soutenus par des nombreux mécanismes de sanctions. Cependant, l'insuffisance des contraintes qui leur sont associées s'est traduite par le recours au droit international, pour pallier l'impuissance de l'Union.

Sans revenir en détail sur l'ensemble des procédures de l'union économique³¹, une rapide étude des actes que l'Union peut adopter soulignera que ceux-ci n'ont qu'une incidence minimale sur la condition des États membres.

²⁸ Concl. Kokott sous CJUE, 27 novembre 2012, *T. Pringle*, aff. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:675, pt 93. *Contra*, voy. F. MARTUCCI, « La Cour de justice face à la politique économique et monétaire : du droit avant toute chose, du droit pour seule chose ? Commentaire de l'arrêt CJUE, 27 novembre 2012, *Pringle* », *RTDE*, 2013, n° 2, pp. 239-264, spéc. p. 251.

²⁹ CJUE, 27 novembre 2012, *T. Pringle*, aff. C-370/12, préc., pt 64.

³⁰ La Cour se contente de répondre à la question qui lui était posée, quant à la compatibilité du traité établissant le Mécanisme européen de stabilité (ci-après MES) avec le droit de l'Union.

³¹ Sur ces procédures, voy. F. MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2015 ; O. CLERC, *La gouvernance économique de l'Union européenne après l'établissement de la zone euro – Recherches sur l'intégration par la différenciation*, *op. cit.* ; N. DE SADELEER, « L'architecture de l'Union économique et monétaire : le génie du baroque », S. DE LA ROSA, F. MARTUCCI et E. DUBOUT, *L'Union européenne et le fédéralisme économique – Discours et réalités*, *op. cit.*, pp. 143-194 ; R. M. LASTRA et J.-V. LOUIS, « European Economic and Monetary Union: History, Trends, and Prospects », *Yearbook of European Law*, 2013, pp. 57-206.

Le Conseil, seul puis avec le Parlement, a adopté des actes procéduraux qui viennent préciser le déroulement du processus de coordination des politiques économiques et de la discipline budgétaire. Il s'agit majoritairement de règlements, complétés par une directive³². Cependant, ces actes ne font que compléter des procédures souples et ne sauraient réellement modeler un statut contraignant pour les États membres.

En effet, au cours des procédures ainsi mises en place, les institutions ne peuvent quasiment pas adopter d'actes impératifs. Parmi les actes de portée générale, les Grandes Orientations de Politique Économique³³, sont adoptées par le Conseil sous la forme d'une recommandation³⁴. De même, les actes adressés aux États membres sont le plus souvent des recommandations, que ce soit dans le cadre de la coordination des politiques économiques³⁵, de la surveillance budgétaire³⁶, ou de la lutte contre les déséquilibres macroéconomiques³⁷. Or, « les recommandations et les avis ne lient pas »³⁸ !

³² Deux règlements ont été adoptés dès 1997 : règl. (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 économiques, *JOCE*, L 209 du 2 août 1997, pp. 1-5 ; règl. (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 du 2 août 1997, pp. 6-11.

Ils ont été complétés en 2011 par le Six Pack : PE et Cons. UE, règl. n° 1175/2011 du 16 novembre 2011, modifiant le règl. (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 du 23 novembre 2011, p. 12 ; Cons. UE, règl. n° 1177/2011 du 8 novembre 2011, modifiant le règl. (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, *JOUE*, L 306 du 23 novembre 2011, p. 33 ; deux règlements sur la surveillance macroéconomique (PE et Cons. UE, règl. n° 1176/2011 du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, *JOUE*, L 306 du 23 novembre 2011, p. 25 ; PE et Cons. UE, règl. n° 1174/2011 du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro, *JOUE*, L 306 du 23 novembre 2011, p. 8. Égal., PE et Cons. UE, règl. n° 1173/2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, *JOUE*, L 306 du 23 novembre 2011, p. 1 ; Cons. UE, dir. 2011/85 du 8 novembre 2011, sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, *JOUE*, L 306 du 23 novembre 2011, p. 41).

En 2013, le Two Pack est venu achever l'édifice : PE et Cons. UE, règl. n° 472/2013 du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière, *JOUE*, L 140 du 27 mai 2013, p. 1 ; PE et Cons. UE, règl. n° 473/2013 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 du 27 mai 2013, p. 11.

³³ Dites GOPE.

³⁴ Art. 121, § 2, du TFUE.

³⁵ Art. 121, § 4, du TFUE.

³⁶ Art. 126, § 7, du TFUE.

³⁷ Art. 7, § 2, du PE et Cons. UE, règl. n° 1176/2011 du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, préc.

³⁸ Art. 288, al. 5, du TFUE.

Certes, le Conseil peut adopter des décisions. Ainsi, l'article 126 du TFUE lui ouvre la possibilité d'en adopter pour officialiser « s'il y a ou non déficit excessif » ou de « mettre l'État membre concerné en demeure de prendre (...) des mesures ». Ces décisions constatent ou invitent, leur portée normative est limitée.

Le succès de l'intégration et son effet sur le statut d'État membre viennent de la primauté, et surtout, de l'effet direct des actes adoptés par l'Union. Or, par définition, les recommandations n'ont aucune valeur juridique. De même, une décision qui constate l'existence d'un déficit ou qui met en demeure un État n'a aucune portée normative, au-delà de la relation entre l'Union et l'État et sa mise en œuvre dépend du bon vouloir de l'État. Aucun processus contraignant d'intégration par le droit ne peut se fonder sur ce type d'acte, et aucun statut prescriptif fort ne peut en ressortir.

L'impuissance de l'Union a été manifeste lorsque, pour développer les mécanismes de l'Union économique, les États membres ont eu recours au droit international.

Tout d'abord, face à la faiblesse des mécanismes de l'union économique, les États de la zone euro, suivis par un certain nombre d'autres membres, ont adopté le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance³⁹. Ensuite, face aux nécessités de pérenniser les mécanismes de soutien aux États en difficulté, les États ont adopté le Traité instituant un mécanisme européen de stabilité⁴⁰.

Le premier avait pour objectif de renforcer, à l'aide des mécanismes du droit international, les obligations liées à la coordination des politiques économiques et à la surveillance budgétaire. Son efficacité et son utilité sont douteuses, notamment du fait de nombreuses redondances, notamment avec le Six Pack adopté en 2011. Le second est le fruit du manque d'ambition et de flexibilité des compétences en matière économique. La création du MES a, en effet, exigé la modification du TFUE⁴¹, puis la signature d'un accord international.

³⁹ Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, 2 mars 2012, signé par 25 États membres (les 27 États membres de la zone euro, moins le Royaume-Uni et la République tchèque), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

⁴⁰ Traité instituant un mécanisme européen de stabilité, 2 février 2012, signé par les 17 États membres de la zone euro, entré en vigueur le 27 septembre 2012.

⁴¹ Déc. 2011/199/UE du Conseil européen du 25 mars 2011 modifiant l'article 136, TFUE, en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro, *JOUE*, L 91 du 6 avril 2011, p. 1.

Objectif statique, compétence confuse, pouvoirs sans portée normative : le traité ne donne pas les moyens à l'Union d'édifier un statut contraignant pour les membres de l'union économique. Or, le traité reflète la volonté des États. Ce sont eux qui ont refusé de s'engager dans un véritable processus intégratif, en privant l'Union des moyens nécessaires. Ainsi, l'ensemble du processus repose sur la volonté et la bonne foi des États membres.

B. L'État omniprésent

Dans les procédures de la gouvernance économique, ancienne ou nouvelle, les États sont partout. C'est à eux que s'adresse l'ensemble des règles qui sont proclamées, le plus souvent à grand renfort de solennité. (1). Même s'ils se cachent derrière l'écran institutionnel, ce sont toujours les États qui refusent d'agir pour assurer la réalisation de telles promesses (2).

1. L'État des promesses

Une promesse est un « acte de volonté unilatérale dont il résulte un engagement unilatéral »⁴². De prime abord, ce ne sont pas les États qui font des promesses mais l'Union qui leur impose des obligations. Or, en tant que maîtres des traités et de certaines institutions, ce sont bien les États qui s'engagent. Dans le domaine de l'Union économique, leurs engagements sont nombreux.

Le Conseil européen, le Conseil, l'Eurogroupe, le sommet de la zone euro, ces institutions et organes de l'Union semblent déconnectés des États membres. C'est un effet attendu du processus d'institutionnalisation, qui permet la disparition, derrière l'institution, de ceux qui la composent. Il faut pourtant rappeler que ce sont des représentants des États qui y siègent, au minimum à un niveau ministériel. De même, ce sont les États qui rédigent les traités, processus qui exige leur unanimité⁴³. Les États sont alors les artisans principaux de leur propre statut. Ce sont donc bien eux qui font les promesses, mais c'est aussi à eux qu'elles s'adressent.

En effet, les États ne se privent pas pour rappeler que la compétence en matière économique reste nationale. Ainsi, les articles 119 et 120 du TFUE précités confient clairement aux États le soin de définir et de mettre en œuvre leurs politiques économiques. En 1997, ils ont rappelé que :

⁴² G. CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, 8^e éd., Paris, Quadrige/PUF, p. 730.

⁴³ Art. 48 TUE.

« Les politiques économiques, ainsi que la détermination des salaires, demeurent cependant du ressort national »⁴⁴ et que « Les États membres demeurent responsables de leur politique budgétaire nationale »⁴⁵. C'est alors bien une promesse qui est faite, à travers l'écran institutionnel.

Or, ces promesses sont ambitieuses. Pour s'en convaincre, il suffit de rappeler quelques formules glanées au fil des nombreux pactes, déclarations ou stratégies à travers lesquelles les États s'assignent à eux-mêmes des objectifs en matière économique.

Évidemment, la plus belle promesse faite par les États membres est la stratégie de Lisbonne, qui se proposait de faire de l'Union « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde »⁴⁶. Or, cette stratégie a été adoptée par le Conseil européen, l'organe le plus intergouvernemental de l'Union, exprimant alors la volonté des États. À lire le texte, les États ne s'engagent pas eux-mêmes mais « Le Conseil européen (...) invite les États membres à faire en sorte que »⁴⁷. Face à l'échec de ladite stratégie, lors de sa réunion de mars 2005 à Bruxelles, les conclusions du Conseil précisent que : « Le Conseil européen invite les États membres à ne ménager aucun effort pour respecter les engagements pris... »⁴⁸.

En 2010, le voile se lève un peu. Face à l'échec évident de la stratégie de Lisbonne, le Conseil européen décide de la remplacer par la stratégie « Europe 2020 ». Les conclusions du Conseil à ce sujet sont plus claires. Elles précisent que : « Les États membres sont déterminés à assurer la viabilité des finances publiques et à atteindre sans tarder les objectifs budgétaires »⁴⁹.

Dans le domaine de la coordination des politiques économiques et de la lutte contre les déficits publics excessifs, les mêmes promesses se retrouvent. Dès 1997, le Conseil européen précisait que : « Afin d'assurer le bon fonctionnement de l'UEM, le Conseil, la Commission et les États membres sont invités à appliquer intégralement et efficacement les instruments que prévoit le traité en matière de coordination des politiques

⁴⁴ Résolution du Conseil européen du 13 décembre 1997 sur la coordination des politiques économiques au cours de la troisième phase de l'Union économique et monétaire et sur les articles 109 et 109B du Traité CE (98/C 35/01).

⁴⁵ Résolution du Conseil européen relative au Pacte de stabilité et de croissance, Amsterdam, le 17 juin 1997 (97/C 236/01).

⁴⁶ Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, pt 5.

⁴⁷ *Ibid.*, pt 11.

⁴⁸ Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Bruxelles des 22 et 23 mars 2005, pt 5.

⁴⁹ Conclusions de la Présidence, Conseil européen du 17 juin 2010, pt 2.

économiques »⁵⁰. En 2012, dans les motifs du TSCG, les États rappellent que « les parties contractantes, en tant qu'États membres de l'Union européenne, doivent s'abstenir de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union ». De même, en 2011, à travers le pacte pour l'Euro Plus, les États prenaient des « Engagements politiques concrets et suivis »⁵¹.

Or, aucune de ces promesses n'a été réellement tenue. La stratégie de Lisbonne est un échec, la stratégie Europe 2020 semble prendre le même chemin. Les engagements pris en matières économique et budgétaire n'ont que rarement été respectés, comme la crise des dettes souveraines l'a cruellement démontré. Après les promesses viennent alors les déceptions.

2. L'État des déceptions

Expliquer la déception, c'est expliquer le pouvoir des États sur les procédures de sanction. L'ineffectivité des mécanismes de l'union économique vient de là. Mais la sanction n'est que le prolongement logique d'une violation des règles. C'est bien cette dernière qui est le ferment des déceptions : malgré la solennité et la répétition des engagements à respecter les critères du Pacte de stabilité, les États continuent de les violer.

Les récentes réformes ont cherché à rendre plus contraignante la gouvernance économique. Avant, seuls les États pouvaient infliger une sanction à un de leurs pairs. Le Six Pack a conduit à améliorer l'efficacité de la procédure, en permettant à certaines sanctions d'être adoptées automatiquement.

À l'origine, les sanctions étaient prévues, uniquement dans le cadre du volet répressif, par l'article 126, paragraphe 11, du TFUE. Au préalable, le Conseil doit adopter une décision sur le fondement de l'article 126, paragraphe 6, constatant l'existence d'un déficit excessif. L'article 126, paragraphe 11, n'a jusqu'à présent jamais été utilisé.

Cette procédure a été affaiblie par le refus des États d'aller au-delà de la simple constatation de l'existence du déficit excessif en Allemagne et en

⁵⁰ Résolution du Conseil européen du 13 décembre 1997 sur la coordination des politiques économiques au cours de la troisième phase de l'Union économique et monétaire et sur les articles 109 et 109B du Traité CE (98/C 35/01).

⁵¹ Conclusion du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011, Annexe I, Pacte pour l'Euro Plus – Coordination renforcée des politiques économiques pour la compétitivité et la convergence.

France en 2004⁵². L'article 126 prévoit qu'une fois ce constat fait, les États doivent adopter des recommandations⁵³. Or, en l'espèce, le Conseil a refusé de voter les recommandations adressées à ces deux États et proposées par la Commission. Cette dernière a contesté ce refus devant la Cour de justice, en vain⁵⁴. Cet épisode marque le refus de la Cour de justice d'intervenir dans les affaires économiques, conséquence du rejet de la méthode intégrative classique. Il démontre aussi la place centrale des États membres et l'ajournement des promesses faites.

Avec le Six Pack, certaines sanctions peuvent être imposées de manière quasi automatique. Dans le cadre du volet préventif, si un État dévie de son objectif budgétaire à moyen terme⁵⁵ et ne réagit pas aux recommandations du Conseil, celui-ci – en cas d'inertie – peut être amené à adopter une décision de sanction, en l'espèce un dépôt portant intérêt, à la majorité qualifiée inversée⁵⁶.

L'efficacité de ce processus est réduite dans le cadre du volet répressif, qui prévoit pourtant les sanctions les plus lourdes, à savoir les dépôts ne portant pas intérêt et les amendes. Les dispositions favorisant l'adoption de sanction – la majorité qualifiée inversée – butent sur l'obstacle de l'article 126, paragraphe 6, du TFUE. En effet, pour déclencher ces procédures, le Conseil doit adopter une décision sur ce fondement. Or, cette décision est adoptée à la majorité qualifiée classique.

Cela explique que, malgré les fréquentes violations par les États membres des standards de la politique économique, aucune sanction n'ait jusqu'à présent été prise. La réforme de la gouvernance économique, par le Six Pack, le Two Pack et le TSCG n'a pas conduit à un réel renforcement de la contrainte pesant sur les États membres. La Commission hésite à initier les procédures de sanction, et les États continuent à ignorer leurs engagements.

⁵² Déc. 2003/89/CE du Conseil du 21 janvier 2003 relative à l'existence d'un déficit excessif en Allemagne Application de l'article 104, § 6, du traité instituant la Communauté européenne, *JOUE*, n° 34 du 11 février 2003, p. 16 ; déc. 2003/487/CE du Conseil du 3 juin 2003 sur l'existence d'un déficit excessif en France Application de l'article 104, § 6, du traité instituant la Communauté européenne, *JOUE*, L 165 du 2 juillet 2003, p. 29.

⁵³ Sur le fondement de ses §§ 8 et 9.

⁵⁴ CJCE, 27 novembre 2012, *Commission c/ Conseil*, aff. C- 27/04, ECLI:EU:C:2004:436. Sur cet épisode, voy. R. M. LASTRA et J.-V. LOUIS, « European Economic and Monetary Union: History, Trends, and Prospects », *op. cit.*, pp. 113-116.

⁵⁵ Voy. *infra*.

⁵⁶ Voy. art. 6 du règl. (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 économiques, préc., (version consolidée) et art. 4 du règl. n° 1173/2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, préc.

Ainsi, en juillet 2016, le Conseil a pris la voie de l'imposition de sanctions à l'Espagne et au Portugal. Lors de sa réunion du 11 juillet 2016, il a constaté, par le biais de deux décisions⁵⁷, que l'Espagne et le Portugal n'ont pas donné de suite à ses nombreuses recommandations⁵⁸, adoptée dans le prolongement de décisions précédentes établissant l'existence d'un déficit excessif⁵⁹. Sur ce fondement, la Commission devait alors proposer au Conseil l'adoption de sanctions, à la majorité qualifiée inversée⁶⁰. Or, par deux recommandations du 27 juillet, et suite à des demandes motivées des deux pays, la Commission propose au Conseil d'annuler lesdites amendes⁶¹, au nom des progrès faits par les deux États et des engagements pris.

Entre 2010 et 2011, vingt-quatre États membres étaient en situation de déficit excessif. Depuis lors, la situation s'est apaisée puisqu'en juin 2016, le Conseil a clos les procédures contre Chypre, l'Irlande et la Slovaquie, réduisant ainsi à six le nombre d'États en situation de déficit excessif⁶². Ainsi, pendant plusieurs années, quasiment l'ensemble des États étaient en situation de déficit excessif, alors même qu'ils venaient de renouveler leurs engagements au profit d'une discipline budgétaire stricte.

La crise de la zone euro est le fruit de la faiblesse de la gouvernance économique. Malgré les réformes, la Commission se refuse à proposer des sanctions, démontrant alors la faiblesse persistante du statut prescriptif des États membres de l'UEM. La prudence de l'exécutif européen s'explique, dans un contexte de déclin des institutions supranationales, par son refus d'ébranler le capital symbolique des États membres. Mais celui est déjà bien entamé par la répétition, par les États, de leurs engagements et leur promptitude à ne pas les respecter. L'autorité symbolique de l'État sort inévitablement amoindrie d'un processus où il refuse consciemment de se plier aux règles auxquelles il consent. Mais, le statut prescriptif n'est que la partie

⁵⁷ Lesdites décisions n'ont pas encore été publiées au *Journal officiel*.

⁵⁸ Trois recommandations pour l'Espagne (2 décembre 2009, le 10 juillet 2012 et le 21 juin 2013) et deux pour le Portugal (9 octobre 2012 et le 21 juin 2013).

⁵⁹ Déc. 2009/417/CE du Conseil du 27 avril 2009 sur l'existence d'un déficit excessif en Espagne, *JOUE*, L 135 du 30 mai 2009, p. 25 ; déc. 2010/288/UE du Conseil du 19 janvier 2010 sur l'existence d'un déficit excessif au Portugal, *JOUE*, L 125 du 21 mai 2010, p. 44.

⁶⁰ En vertu de l'article 6 du règl. (UE) n° 1173/2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, préc.

⁶¹ Commission européenne, Recommandation de décision d'exécution du Conseil infligeant une amende à l'Espagne pour non-engagement d'une action suivie d'effets visant à corriger un déficit excessif du 27 juillet 2016, COM(2016) 517 final et Recommandation de décision d'exécution du Conseil infligeant une amende au Portugal pour non-engagement d'une action suivie d'effets visant à corriger un déficit excessif du 27 juillet 2016, COM(2016) 510 final.

⁶² Il s'agit de la Croatie, du Portugal, de la France, de la Grèce, de l'Espagne et du Royaume-Uni. Voy. Résultats de la session du Conseil Ecofin du 17 juin 2016 (10324/16, PRESSE 35 PR CO 34).

visible d'un phénomène plus global, qui conduit à une transformation profonde des États du fait de leur participation à l'UEM.

Il est paradoxal que le nombre d'État en situation de déficit excessif diminue alors qu'aucune sanction n'ait été prononcée. Ce paradoxe ne peut se résoudre que par l'étude du statut réflexif, qui démontre que la contrainte est ailleurs que dans la règle de droit.

II. La force insidieuse du statut réflexif

La force du statut d'État membre de l'UEM dérive de son inclusion dans un phénomène global de transformation de l'État. Les règles de la gouvernance économique renforcent la transition vers un nouveau modèle politique, porté en cela par la contrainte de marché. Dépendants de ce dernier, les États alignent, à la fois, leurs organisations et leurs politiques économiques sur le modèle idéologique néolibéral. Cependant, le droit de l'Union n'impose pas directement cette mutation. Elle s'opère par la simple appartenance à l'UEM, qui fait office de catalyseur. Celle-ci, en ayant rendu les États dépendants du marchés et interdépendants entre eux (B), conforte leur évolution en États apolitiques (A).

A. L'État apolitique

L'ambition ultime de l'union économique est la mise en place d'un gouvernement par les règles, où les décisions ne seraient plus prises en fonctions de critères moraux, éthiques, subjectifs, et donc politiques, mais selon des critères objectifs et techniques. Ainsi, l'union économique parachève le processus progressif d'exclusion du politique, entamé par l'intégration juridique⁶³. En matière de politique économique, l'État doit sans cesse justifier ses décisions (1). Mais comme rien ne garantit leur conformité aux dogmes édictés par l'Union, les États sont invités à mettre en place des règles automatiques (2).

1. L'État de justification permanente

La force insidieuse du statut réflexif dérive de l'imposition d'un standard de politiques économiques auquel les États doivent se conformer. Celui-ci est un standard par défaut, déterminé en commun par la Commission et les États membres, de manière opaque, technique et donc apolitique. Il revient ensuite aux États de démontrer qu'ils s'y conforment.

⁶³ Voy. D. GRIMM (traduction de F. JOLY), « L'Europe par le droit : jusqu'où », *op. cit.*

L'union économique impose un modèle, un standard technique de mesures apparaissant comme nécessaires. Les conditions de formulation d'un tel modèle l'empêchent de refléter une vision politique. Il apparaît alors comme un consensus technique.

L'union économique recouvre un domaine trop vaste, dans lequel les particularités nationales sont trop grandes, pour permettre une prise de décision ambitieuse au niveau de l'Union. En premier lieu, la coordination des politiques économiques⁶⁴ concerne : la structure du marché du travail, la recherche et l'innovation, qui inclut aussi l'enseignement, les investissements en matière d'infrastructures, les professions réglementées, etc. En second lieu, l'union économique s'intéresse aux problématiques fiscales et budgétaires⁶⁵, domaine dans lequel il est virtuellement impossible de faire une liste exhaustive des matières concernées.

Or, sur l'ensemble de ces domaines, il n'y a aucune uniformité entre les États. La structure et le fonctionnement de leurs économies varient en fonctions de caractéristiques propres aux sociétés concernées. Au regard de l'ampleur des domaines couverts et des variations nationales, aucune politique ne peut être formulée. Au contraire, faute de vision commune, c'est un standard par défaut, *a minima*, qui va émerger.

Ce standard comporte, à la fois, des règles chiffrées et des prescriptions concrètes. Les premières sont fondamentales : le plafonnement du déficit public à 3 % du PIB et de la dette publique à 60 %⁶⁶. Les secondes se composent de préceptes vides de sens. L'exemple le plus criant est la notion de « réformes structurelles », répétée *ad nauseam*, dans l'ensemble des documents fondant la nouvelle gouvernance économique⁶⁷.

⁶⁴ Art. 121 du TFUE.

⁶⁵ Art. 126 du TFUE.

⁶⁶ Protocole n° 12 annexé au traité de Lisbonne sur la procédure concernant les déficits excessifs.

⁶⁷ L'expression est apparue dans la Résolution du Conseil européen d'Amsterdam sur la croissance et l'emploi du 17 juin 1997 (97/C 236/02). Elle est répétée, par exemple : dans les motifs et à l'article 5 du TSCG, au considérant 28 et à l'article 9 du règl. (UE) n° 473/2013 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, préc.

La teneur de ces réformes a été précisée par le Pacte pour l'Euro Plus. Celui-ci mentionne le renforcement de la compétitivité au moyen d'une réflexion sur le degré de centralisation de négociations salariales, de l'ouverture des « secteurs protégés » et de l'amélioration de « l'environnement des entreprises ». Il évoque aussi : la promotion de l'emploi, notamment par le biais de la « flexicurité » et de la « réduction des charges fiscales pesant sur le travail ». Enfin, le Pacte vise à « améliorer la viabilité des finances publiques » et à « renforcer la stabilité financière » (conclusion du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011, Annexe I, Pacte pour l'Euro Plus – Coordination renforcée des politiques économiques pour la compétitivité et la convergence).

La formulation de cette politique par défaut échoit au Conseil européen et à la Commission. Bien que composé de représentants nationaux, au plus haut niveau de légitimité démocratique, le premier agit comme une enceinte de négociations impropre à rendre acceptables des choix politiques faits de manière opaque. La Commission se charge, à la fois, de la préparation de ce programme et du suivi de sa mise en œuvre, sans que la Parlement européen ne puisse réellement peser sur les choix qu'elle fait, sa participation étant réduite.

Dans l'impossibilité de formuler une politique économique commune, les États et la Commission se sont accordés sur des mesures d'apparence neutre et techniques. Or, derrière le PSC et les réformes structurelles se cache une idéologie qui promeut le marché comme unique facteur de véridiction et l'extension de ce modèle à l'ensemble de la vie sociale⁶⁸. Il y a là un succédané de l'agenda néolibéral⁶⁹. C'est alors une politique par défaut qui est formulée, hors des enceintes démocratiques, mais qui se présente comme une vérité scientifique empêchant alors toute remise en cause des choix ainsi opérés⁷⁰.

Or, les États doivent démontrer qu'ils respectent les critères chiffrés et qu'ils mettent réellement en œuvre lesdites réformes structurelles. Même si les sanctions restent faibles⁷¹, la pression de devoir s'expliquer conduit spontanément à influencer la prise de décision nationale. Deux exemples permettent de démontrer la prégnance des obligations de transmission d'informations auprès de l'Union.

Tous les ans, les États membres de la zone euro doivent envoyer à la Commission et au Conseil un « programme de stabilité ». Le contenu de celui-ci est prédéterminé. Ainsi, le règlement n° 1466/97 précise son contenu, à savoir : l'objectif budgétaire à moyen terme⁷², les hypothèses sur l'évolution prévisible de l'économie mais aussi « des informations sur la cohérence du programme de stabilité avec les grandes orientations de politique économique »⁷³. Au surplus, la Commission a adopté un modèle à suivre pour la

⁶⁸ Voy. C. CROUCH, *L'étrange survie du néolibéralisme*, *op. cit.*

⁶⁹ Sur le substrat de cet agenda, voy. L. ROUBAN, « Les paradoxes de l'État postmoderne », *op. cit.*, p. 15 ; W. STREECK, *Du temps acheté – La crise sans cesse ajournée du capitalisme démocratique*, Paris, Gallimard, 2014, pp. 54-60.

⁷⁰ Sur le caractère peu démocratique, voire autoritaire d'un tel positionnement de la part de l'Union, voy. A. SOMEK, « Delegation and Authority: Authoritarian Liberalism Today », *European Law Journal*, 2015, vol. 21 n° 3, pp. 340-360.

⁷¹ Voy. *supra*.

⁷² Voy. *infra*, paragraphe suivant.

⁷³ Art. 3, § 2, du règl. (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 économiques, préc., (version consolidée).

rédaction de ces programmes, qui contient huit tableaux que les États doivent remplir⁷⁴. Il en va de même pour les projets de budget, que les États doivent transmettre au mois d'octobre et dont le contenu doit être calqué sur un modèle prédéfini⁷⁵.

Ensuite, ces plans et programmes seront évalués par la Commission, qui pourra et qui fera des commentaires, manifestera sa désapprobation à l'égard de certaines mesures prévues et exigera alors de l'État qu'il amende ses choix politiques.

Il ne s'agit pas simplement d'uniformiser les modalités de présentation des programmes ou des rapports, mais d'insuffler dans la gestion de l'État un nouveau mode de pensée. En leur imposant des modèles de présentation, l'Union leur impose une manière d'aborder leurs choix politiques et de prendre des décisions. Derrière ces programmes se cache alors un paradigme, celui de la gestion de l'État à l'image d'une entreprise privée, justifiant ainsi d'écarter le politique comme irrationnel. L'État pourrait alors être mis en pilote automatique grâce aux instruments et techniques modernes de gestion.

2. L'État automatique

Les conséquences, directes et indirectes, de ce dialogue entre les autorités nationales et la Commission, ainsi que de l'évaluation du comportement des premières par la seconde sont fondamentales. Elles conduisent à changer la conception de la gestion publique, et donc de l'action même de l'État. Sa gestion est dorénavant pensée selon des critères techniques et objectifs, permettant son ajustement machinal et programmé. Les règles de l'UEM cherchent à intensifier et rigidifier ce phénomène.

Il serait faux de prétendre que l'appartenance à la zone euro est le seul facteur de mutation de l'État. L'ouverture des frontières, l'importance prise par les marchés financiers, les mutations intellectuelles ont conduit à imposer ce nouveau modèle d'exercice du pouvoir. Les institutions internationales et

⁷⁴ Specifications on the implementation of the stability and growth pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes, 3 september 2012 (http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf).

Ce document, accessible en ligne, ne mentionne pas son auteur et ne répond à aucun formalisme juridique !

⁷⁵ Sur le contenu de ces projets voy. règl. (UE) n° 473/2013 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, préc., art. 6 et un autre document informel : 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 (http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf).

européennes, perméables à la logique doctrinale portée par les néolibéraux⁷⁶, ont accéléré cette transformation. Ainsi, l'Union européenne, et notamment au travers des exigences propres à l'UEM, a joué un rôle certain. D'apparence bénigne, cette évolution est porteuse d'une conception spécifique de l'État.

La gouvernance économique exige une rationalisation des décisions étatiques. Celles-ci doivent pouvoir être présentées et expliquées à l'aide de tableaux et des motifs rationnels. Cela a favorisé une mutation dans la conception des finances publiques, comme l'adoption de la Loi organique relative aux lois de finances⁷⁷ en France le montre bien⁷⁸. Ainsi, et afin de mieux répondre aux exigences de l'Union en matière de présentation de la situation budgétaire de l'État dans les rapports précités, le droit budgétaire privilégie aujourd'hui « les résultats obtenus par rapport aux déclarations d'intention »⁷⁹. De même, la Loi organique diffuse une « culture de l'évaluation »⁸⁰, héritée du droit de l'Union. Au final, la réforme place les finances publiques dans « l'esprit du droit de l'UEM »⁸¹.

Or, derrière ces règles financières et comptables⁸² se cache une nouvelle conception de l'État, de son organisation et de son rôle⁸³. Celui-ci doit produire des résultats évaluables et quantifiables, dont il devra rendre des comptes aux institutions européennes et au marché, oubliant au passage les citoyens. Pour ce faire, conformément au dogme de la supériorité du marché, il adopte les techniques de gestion issue des entreprises privées. Ainsi, ce discours donne l'illusion que : « tout est prévisible, mesurable et contrôlable »⁸⁴ et que l'État peut être dirigé ainsi.

⁷⁶ Sur la stratégie doctrinale et lobbysite visant à imposer le néolibéralisme comme paradigme dominant, voy. S. AUDIER, *Néo-libéralismes – Une archéologie intellectuelle*, Paris, Grasset, 2012.

⁷⁷ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

⁷⁸ Voy., L. LEVOYER, « L'influence du droit communautaire sur la loi organique du 1^{er} août 2001 » ; P. DAILLIER, « L'Union économique et monétaire et le droit budgétaire français : quelle articulation ? », *Revue française de finances publiques*, 2004, n° 86, respectivement pp. 225-245 et pp. 219-224.

⁷⁹ L. LEVOYER, « L'influence du droit communautaire sur la loi organique du 1^{er} août 2001 », *op. cit.*, p. 239.

⁸⁰ *Idid.*, p. 241.

⁸¹ M. BOUVIER et G. MONTAGNIER, « Le poids de l'Union économique et monétaire dans la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 », *Revue française de finances publiques*, 2001, n° 73, pp. 45-56.

⁸² La comptabilité elle-même se privatise, voy. N. PRAQUIN, S. LEFRANCQ et I. CHAMBOST, « Quand l'État s'empare de la comptabilité privée. Quels rôles pour les sciences de gestion ? », *Revue française de gestion*, 2014, n° 245, pp. 21-34.

⁸³ Pour une réflexion abstraite sur cette mutation, voy. P. LASCOUMES et P. LE GALÈS, « L'action publique saisie par les instruments », P. LASCOUMES et P. LE GALÈS (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 11-44. Pour une réflexion concrète à partir de l'exemple topique des finances publiques, voy. les travaux de M. BOUVIER, par ex. : « Mutation des finances publiques et crise du pouvoir politique ? », *Revue française de finances publiques*, 2002, n° 79, pp. 241-258.

⁸⁴ F. SIMONET, « L'évaluation : objet de standardisation des pratiques sociales », *Cités*, 2009/1, n° 37, pp. 91-100, dans le même numéro, voy. aussi A. AFALO, « L'évaluation : un nouveau scientisme », pp. 79-89.

C'est sur ce mythe que s'est construite la réforme de la gouvernance économique, qui cherche à insuffler ces éléments de certitude dans la gestion des finances publiques nationales. Tout d'abord, elle exige leur programmation sur plusieurs années. Ensuite, elle exige la mise en place de mécanismes d'ajustement automatique.

Chaque État membre de la zone euro doit définir, à la fois, un « objectif budgétaire à moyen terme », ainsi qu'une « trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de cet objectif »⁸⁵. Depuis le TSCG, « le calendrier de cette convergence sera proposé par la Commission européenne »⁸⁶. Chaque année, jusqu'à ce que l'objectif ait été atteint, les finances publiques de l'État doivent suivre la trajectoire d'ajustement. En cas d'« écart important », l'État peut être sanctionné⁸⁷. Heureusement, la mise en œuvre de ces dispositions n'est pas aussi mécanique que les règles l'entendent. Comme l'exemple de l'Espagne et du Portugal l'a montré, la Commission prend en compte le comportement de l'État, ainsi que sa situation économique. Les États peuvent ainsi justifier de déviation par rapport à l'objectif et ainsi éviter les sanctions. Il n'en reste pas moins qu'il ressort de ce mécanisme, l'idée qu'il serait possible de programmer les finances publiques de l'État.

Il serait même possible de les faire piloter de manière indépendante. Ainsi, le Two Pack exige des États qu'ils « mettent en place des organismes indépendants chargés de surveiller le respect des règles budgétaires chiffrées, qui incorporent dans les processus budgétaires l'objectif budgétaire à moyen terme »⁸⁸. Ceux-ci sont évidemment chargés de produire des « évaluations publiques »⁸⁹, conduisant alors à l'internationalisation de la contrainte de l'évaluation.

Enfin, le TSCG pousse la logique jusqu'au bout. Son article 3, paragraphe 1, e), précise : « Un mécanisme de correction est déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme. » Bien entendu, le traité ne précise pas quel type de

⁸⁵ Art. 3, § 2, du règl. (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 économiques, préc., (version consolidée). Cette obligation a été renforcée par la directive du Six Pack (Cons. UE, dir. 2011/85 du 8 novembre 2011, sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, préc.) qui exige à son article 9 la mise en place d'un « cadre budgétaire à moyen terme ».

⁸⁶ Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, 2 mars 2012, préc., art. 3, § 1, b).

⁸⁷ Art. 6 du règl. (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 économiques, préc., (version consolidée).

⁸⁸ Règl. (UE) n° 473/2013 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, préc., art. 5, § 1.

⁸⁹ *Ibid.*, art. 5, § 2.

mécanisme et comment il est possible de corriger automatiquement le budget d'un État...

Cette ultime disposition illustre pourtant la logique absurde derrière un tel mécanisme. Les enjeux recouverts par les politiques budgétaires ne peuvent pas obéir à des dispositifs automatiques, car ils traduisent les choix sociaux fondamentaux que révèlent les politiques fiscales nationales.

Le plus problématique est la facilité avec laquelle les États se sont glissés dans ce moule, sans réaliser qu'ils en sortiraient totalement transformés. En adoptant de telles règles, ils deviennent : « Les instruments de la technique qui [les] gouverne et qui n'est qu'un simulacre d'objectivité »⁹⁰. Encore une fois, c'est bien l'aura symbolique de l'État – conçue comme vecteur de pouvoir au service de l'intérêt général – qui diminue et donc sa spécificité. Il serait faux de dire que les États ne résistent pas à cette mutation, en refusant totalement d'appliquer ces règles⁹¹. Mais c'est bien en acceptant ces règles que le mal est fait, lorsque l'État fait sienne une idéologie néolibérale qui milite pour sa disparition. L'État est en réalité pris à son propre piège, l'engrenage de l'entrée dans l'UEM le dépasse et lui impose cette mutation.

B. L'État (inter)dépendant

Le désengagement de l'État et le recul de l'étaticité et de l'exorbitance – au profit d'une conception automatique, technicienne et gestionnaire du gouvernement – a eu pour effet de libérer le pouvoir qui s'est « échappé de la cage dans laquelle la théorie politique », et la théorie juridique, « avait cru le maintenir depuis trois siècles »⁹², imposant ainsi le marché comme un pouvoir face à l'État (2). Au surplus, l'État doit dorénavant des comptes à ses voisins, avec lesquels il partage un destin commun, celui de la zone euro (1).

1. L'État intégré

Malgré leurs précautions sémantiques pour éviter tout phénomène d'intégration juridique incontrôlée dans le domaine économique⁹³, le *spill-over* a eu lieu. L'union monétaire a tissé des liens économiques irréversibles

⁹⁰ F. SIMONET, « L'évaluation : objet de standardisation des pratiques sociales », *op. cit.*, p. 96.

⁹¹ Ainsi, en France, malgré la mise en conformité du droit français avec les règles européennes, l'application de ces nouvelles règles nationales laisse à désirer, voy. E. PICHE, « La trajectoire des finances publiques de 2014 à 2017 : impuissance du droit et vérité des comptes », *Revue de droit fiscal*, 27 novembre 2014.

⁹² L. ROUBAN, « Les paradoxes de l'État postmoderne », *op. cit.*, p. 21.

⁹³ Voy. *supra*, première partie de cette étude.

entre les États de la zone euro. Ces derniers sont ainsi contraints de poursuivre le processus, et d'accepter l'ensemble des règles précitées. La crise n'a fait qu'intensifier ce phénomène.

L'interdépendance économique entre les États de la zone euro est aujourd'hui la principale justification des règles venant réformer la gouvernance économique. Les motifs du traité MES reconnaissent que : « Étant donné la forte interdépendance dans la zone euro, les risques graves pesant sur la stabilité financière d'États membres dont la monnaie est l'euro peuvent compromettre la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble »⁹⁴. Dans les considérants du Six Pack et du Two Pack, la rédaction est plus timorée. Par exemple, d'après le premier considérant du règlement (UE) n° 1173/2011, les États ont un « intérêt commun et une responsabilité particuliers » à contribuer « au bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire et à éviter toute politique susceptible de le compromettre »⁹⁵.

Les États membres de la zone reconnaissent alors explicitement leur communauté de destin. Au-delà, depuis la crise, des liens financiers étroits les rassemblent. Par le biais des différents mécanismes de soutien aux États en difficulté⁹⁶, la dette publique de ces derniers – auparavant détenue par les marchés⁹⁷, a été transférée aux autres États membres. Dans un premier temps, sous la forme de prêts bilatéraux consentis à la Grèce, puis par l'intermédiaire du Mécanisme européen de stabilisation financière⁹⁸, du Fonds européen de stabilisation financière⁹⁹ et aujourd'hui du MES, les États sont devenus progressivement propriétaires de la dette publique des États sous tutelle¹⁰⁰. Or, la dette constitue « un lien social au sein des sociétés organisées¹⁰¹ ». Ce lien unit désormais l'ensemble des États de la zone euro.

⁹⁴ Traité instituant un mécanisme européen de stabilité, 2 février 2012.

⁹⁵ Du règl. (UE) n° 1173/2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, préc.

⁹⁶ Grèce, Irlande, Portugal, Chypre, notamment.

⁹⁷ Voy. *infra*, 2.

⁹⁸ Règl. (UE) n° 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière, *JOUE*, L 118 du 12 mai 2010, p. 1.

⁹⁹ *EFSF Framework Agreement (as amended with effect from the Effective Date of the Amendments) between Kingdom of Belgium, Federal Republic of Germany, Republic of Estonia, Ireland, Hellenic Republic, Kingdom of Spain, French Republic, Italian Republic, Republic of Cyprus, Grand Duchy of Luxembourg, Republic of Malta, Kingdom of the Netherlands, Republic of Austria, Portuguese Republic, Republic of Slovenia, Slovak Republic, Republic of Finland and European Financial Stability Facility, 7 June 2010 amended 13 July 2011 and 21 July 2011.*

¹⁰⁰ Voy. F. ALLEMAND, « La dette en partage. Quelques réflexions juridiques sur le traitement de la dette publique en droit de l'Union européenne », *C.D.E.*, 2015 n° 1, pp. 235-292, plus précisément pp. 238-239.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 240.

L'État membre de l'UEM n'est plus libre de ses choix. Ceux-ci auront un impact sur l'ensemble des autres membres, sur la communauté qu'ils composent et à laquelle il doit rendre des comptes¹⁰². Pèse alors sur ces États la contrainte du devoir mutuel qui les pousse à se conformer au standard précité afin de garantir la survie de la zone euro. Cette survie dépend, avant tout, de la conviction des marchés financiers dans la solidité économique de ces États.

2. L'État débiteur

Pour comprendre les transformations que l'État moderne se fait subir à lui-même, il faut intégrer que face à lui le marché, le capital, devient un acteur, avec ses propres exigences qu'il réussit à imposer au système politique¹⁰³. L'État devient alors un « État débiteur »¹⁰⁴, dont la condition sera analysée après avoir souligné en quoi la participation à l'UEM a été déterminante pour cette mutation.

Les rédacteurs du traité de Maastricht ont cherché à instaurer une discipline de marché, chargée d'assurer le respect des règles du Pacte de stabilité.

Trois articles du Traité sur le fonctionnement de l'Union ont scellé le sort des États face aux marchés : les articles 123, 124 et 125 du TFUE¹⁰⁵. Le premier interdit le financement monétaire, le second prohibe tout traitement préférentiel des États, et notamment des titres d'État sur les marchés et enfin le dernier contient la clause de *no bail-out*, empêchant l'Union et ses membres de répondre des dettes d'un État membre. C'est un triptyque fatal. L'article 123 impose aux États de se financer sur les marchés, l'article 124 leur interdit d'user de leur qualité d'emprunteur souverain pour exiger un traitement spécifique et l'article 125 les rend seuls responsables de leur dette. C'est ainsi que naît la discipline de marché.

Cette soumission volontaire des États aux marchés financiers avait pour objectif d'instaurer le marché comme tiers extérieur, comme juge et garant du respect – par les États – de leurs engagements en matières

¹⁰² Ce phénomène n'est pas spécifique à l'UEM, voy. S. ROLAND, « L'identification du fédéralisme économique dans l'Union européenne. Approche juridico-politique du fédéralisme économique », *op. cit.*, pp. 46-48.

¹⁰³ Voy. W. STREECK, *Du temps acheté – La crise sans cesse ajournée du capitalisme démocratique*, *op. cit.*, pp. 46-54 ; voy. C. CROUCH, *L'étrange survie du néolibéralisme*, *op. cit.*

¹⁰⁴ La formule est de W. STREECK, *ibid.*, p. 75.

¹⁰⁵ Sur ce tryptique, voy. F. ALLEMAND, « La dette en partage. Quelques réflexions juridiques sur le traitement de la dette publique en droit de l'Union européenne », *op. cit.*, pp. 256-264.

économique et budgétaire. Fidèle au précepte néolibéral, selon lequel le marché, par la convergence spontanée des intérêts qu'il assure, est un lieu de vérité, il était envisagé qu'il sanctionnerait spontanément les États déviants. Or, la crise a montré qu'il n'en a rien été, que le marché n'a pas su faire la différence entre les politiques économiques et budgétaires soutenables et les autres. Cependant, le mal est fait. En exigeant une privatisation totale des dettes publiques, le traité a transformé les États en des États débiteurs, soumis à la discipline du marché. Le marché devient alors un pouvoir, auquel les États doivent répondre.

Plus que de longs discours, une citation permet de comprendre la condition de l'État débiteur. Le président du Conseil d'administration de PIMCO, l'un des plus grands fonds d'investissement mondial, lors d'un entretien avec le journal allemand *Spiegel* qui lui demande quels conseils il donnerait au ministre des Finances espagnol en 2011, il répond tout naturellement : « Ce furent, je crois, mes collègues de Londres qui les rencontrent, lui et sa délégation, et ce rendez-vous eut lieu à la demande des autorités espagnoles »¹⁰⁶. L'État débiteur c'est celui qui, avant de prendre des décisions politiques, se renseigne sur l'accueil que le marché leur réservera. Implicitement, c'est donc celui qui limite le spectre des décisions qu'il peut prendre à celles qui sont acceptables par le marché. Pour les promouvoir, le marché dispose d'ailleurs d'un allié de choix : les institutions de l'Union dont la promotion des « réformes structurelles » ne sont que la traduction des préceptes néolibéraux portés par la logique de marché.

Quant au statut de l'État, celui qui ressort des règles actuelles de la gouvernance économique de l'Union, il est destiné avant tout au marché. Par exemple, le cinquième considérant du traité MES précise que : « Le TSCG aidera à développer une coordination plus étroite au sein de la zone euro afin d'assurer une bonne gestion durable et solide des finances publiques et donc de répondre à l'une des principales sources d'instabilité financière »¹⁰⁷. Ce sont des règles avant tout symboliques, dont l'objectif est d'envoyer des signaux forts aux marchés, qui sont la principale source d'instabilité.

Certes, leur application dépend toujours en partie des bonnes volontés nationales. Elles constituent pourtant un tournant. L'État n'adresse plus ses symboles aux citoyens mais au marché. L'État débiteur répond à deux collectifs aux « logiques tendanciellement inconciliables » : « la population, le

¹⁰⁶ Cité par W. STREECK, *Du temps acheté – La crise sans cesse ajournée du capitalisme démocratique*, op. cit., p. 336.

¹⁰⁷ Traité instituant un mécanisme européen de stabilité, 2 février 2012, précité. Nous soulignons.

peuple national » et « les “marchés”, les *gens de marché* »¹⁰⁸. *In fine*, les règles de la gouvernance économique de l'Union sont destinées à assurer au marché que la gestion des États sera conforme aux exigences du capitalisme néolibéral¹⁰⁹. Ainsi, en adoptant ces réformes, l'État abdique symboliquement son rôle auprès de sa population, au profit du marché.

Conclusion

Le statut d'État membre de l'UEM est un statut par défaut. Faute d'avoir voulu s'engager dans un processus d'intégration supranationale des politiques économiques et budgétaires, qui ne pouvait mener qu'à la transformation de l'Union en fédération, les États ont été contraints d'accepter des réformes qui ont profondément changé leur nature. Très justement, Wolfgang Streeck précise que : « La résolution des crises financières et fiscales (...) semble nécessiter (...) rien de moins qu'une redéfinition fondamentale des rapports de la politique et de l'économie au moyen d'une transformation totale du système étatique »¹¹⁰. Cette transformation n'est pas entièrement imputable à l'UEM. Elle a en pourtant été le catalyseur.

C'est l'État dans ce qui fait sa spécificité et sa légitimité qui est touché par cette transformation. L'État de promesses qui ne les respecte pas, l'État apolitique qui enferme ses décisions dans un carcan technocratique, l'État débiteur qui s'adresse au marché plus qu'aux citoyens, l'État membre qui soumet son processus démocratique au contrôle supranational d'institutions non représentatives. C'est l'État qui accepte l'« immunisation du capitalisme contre les interventions démocratiques de masse »¹¹¹.

Cet État-là n'est plus un État. Pour Pierre Bourdieu, l'État naît d'un « coup de force symbolique » qui consiste à « faire accepter universellement (...) l'idée (...) qu'il y a un point de vue qui est la mesure de tous les points de vue, qui est dominant et légitime »¹¹². L'État membre de l'UEM c'est l'État qui accepte d'autres points de vue, ceux de la Commission et du marché, comme plus légitimes que le sien. C'est alors l'État de la destruction de son capital symbolique, de sa propre légitimité, c'est un État qui dépérit de lui-même.

¹⁰⁸ W. STREECK, *Du temps acheté – La crise sans cesse ajournée du capitalisme démocratique*, op. cit., p. 119.

¹⁰⁹ Voy., *ibid.*, pp. 161-165.

¹¹⁰ W. STREECK, *Du temps acheté – La crise sans cesse ajournée du capitalisme démocratique*, op. cit., p. 75.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 97.

¹¹² P. BOURDIEU, *Sur l'État – Cours au Collège de France (1989-1992)*, op. cit., p. 123.