



**HAL**  
open science

# La gouvernance budgétaire européenne : tentative de relecture à l'aune du concept de politisation

Claire Mongouachon

► **To cite this version:**

Claire Mongouachon. La gouvernance budgétaire européenne : tentative de relecture à l'aune du concept de politisation. Frédéric Rouvière; Valérie Michel; Emmanuel Putman; Vincent Réveillère. Liber Amicorum Jean-Yves Chérot - Le droit entre théorie et pratique, 2023, 9782802773122. hal-04542146

**HAL Id: hal-04542146**

**<https://amu.hal.science/hal-04542146v1>**

Submitted on 11 Apr 2024

**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 gouvernance budgétaire européenne : tentative de relecture à l'aune du concept de politisation

CLAIRE MONGOUACHON

*Maître de conférences en droit public,  
Aix-Marseille Université, UMR 7318 DICE – CERIC*

Il peut paraître incongru d'examiner ici sous le prisme de la politisation la gouvernance budgétaire européenne, une gouvernance dont le Professeur Jean-Yves Cherot dénonçait il y a encore si peu de temps les « tentations épistocratiques »<sup>(1)</sup>.

C'est que le contexte a changé brutalement. La pandémie sans précédent a bousculé quelque peu les dogmes budgétaires. La période de suspension des règles du pacte de stabilité et de croissance a ouvert une période de réflexion intense sur les modalités de révision des critères de Maastricht, conçues dans une ère économique jugée à présent révolue. La Commission européenne a dévoilé ses orientations pour une application sensiblement différente de ces règles, plus ouverte aux préoccupations de notre temps<sup>(2)</sup>.

L'heure est venue de tester l'hypothèse d'une politisation des règles budgétaires européennes. Notre perception est celle d'un mouvement dialectique qui traverse la mise en œuvre des règles budgétaires européennes

(1) J.-Y. CHEROT, « Dépasser l'épistocratie. Le cas de la gouvernance économique de la zone euro », in A. VIALA (dir.), *Demain l'épistocratie ?*, Paris, Mare & Martin, 2022, pp. 139-166, spéc. p. 139.

(2) Orientations for a reform of the EU economic governance framework, COM(2022) 583 final, p. 10. Cette communication a été suivie d'une proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, COM(2023) 241 final, 26 avril 2023.

et embrasse trois moments. Le premier moment, qui s'étend sur la période de 1997 à 2012-2013, est celui où les dispositifs de surveillance budgétaire se renforcent progressivement, allant jusqu'à instaurer une forme d'automatisation des règles, accentuant les contraintes pesant sur les choix budgétaires nationaux. Le deuxième moment, qui n'est sans doute pas véritablement achevé, renvoie à une phase de retournement faite de contestation et de débats qui remettent en cause les modalités de gouvernance budgétaire de la zone euro, mais selon des perspectives très contrastées. Amorcé dès 2015, le troisième moment nous est contemporain et correspond à une période refondatrice, où la pratique de la Commission s'infléchit, se renouvelle pour intégrer en partie les critiques exprimées et tente de les dépasser sous forme de compromis.

Il ne s'agit pas tant de relater une succession d'évènements sur le plan chronologique que de montrer comment ces moments s'opposent et contiennent en germe la possibilité d'un progrès de la gouvernance budgétaire européenne. Dans cette dynamique, le concept de politisation joue un rôle moteur, car il permet d'appréhender le moment de retournement, celui qui provoque le basculement vers le moment présent. L'appropriation d'un concept tiré des sciences sociales n'est toutefois pas aisée<sup>(3)</sup>. Nous partirons d'une définition que les politistes donnent communément au concept de politisation, du moins dans le domaine des études européennes et internationales. Ce concept se caractérise par trois éléments : l'importance, la mobilisation et la politisation d'un sujet<sup>(4)</sup>. L'importance (*salience*) d'une question renvoie à sa visibilité dans le débat public ; la mobilisation au fait que cette question gagne du terrain à travers l'extension du nombre d'acteurs qui s'impliquent dans le débat public ; la polarisation à l'intensité du conflit que la question suscite. Ainsi, « plus la question est importante, plus il y a d'acteurs et de personnes qui participent au débat, plus les positions sont polarisées et plus la décision ou l'institution est politisée »<sup>(5)</sup>. Ce sont précisément ces trois composantes que l'on retrouve au temps du débat autour de la gouvernance budgétaire européenne.

(3) Y. DÉLOYE et F. HAEGEL, « La politisation : du mot à l'écheveau conceptuel », *Politix*, 2019, vol. 21, n° 127, pp. 59-83. Comme le soulignent les auteurs, « le terme de politisation est sans cesse redéfini selon l'objet de recherche pour lequel il est utilisé ; il porte alors souvent trop de charge théorique et trop de controverses pour être d'un usage simple et univoque » (p. 61).

(4) E. GRANCE et S. HUTTER, « Introduction : European integration and the challenge of politicisation », in S. HUTTER, E. GRANDE et H. KRISI (dir.), *Politicising Europe : Integration and Mass Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, pp. 3-31.

(5) M. ZÜRN, « Politicization Compared : at National, European, and Global Levels », *Journal of European Public Policy*, 2019, n° 26, p. 977.

Une dialectique suppose le « heurt des contraires »<sup>(6)</sup>. Le concept de politisation s'oppose ainsi au concept de dépolitisation, qui servira de grille d'analyse du premier moment. La dépolitisation, d'un point de vue institutionnel, consiste à transférer le pouvoir de décision à des autorités indépendantes<sup>(7)</sup>, lesquelles doivent rester à l'abri de toutes considérations politiques de court-terme<sup>(8)</sup>. Elle s'accompagne généralement d'une forme de dépolitisation substantielle tenant dans l'adoption de règles explicites (*rules based system*) capables de limiter au maximum la marge de discrétion politique. Deux aspects que l'on observe dans le processus initial de renforcement des règles budgétaires européennes.

Par la « conciliation des contraires »<sup>(9)</sup>, le choc dépolitisation/politisation a finalement secrété une forme de re-politisation, au moins partielle, des règles budgétaires européennes. Un moment toujours en marche, qui appelle à reconnaître de possibles améliorations de la gouvernance budgétaire européenne voire plus fondamentalement du système institutionnel et démocratique de l'Union.

Pour saisir le mouvement dans ses multiples aspects, sans doute faut-il en fin de compte revenir à la définition courante du terme « politiser », évoquant l'action de donner à quelque chose un caractère politique, à condition de s'entendre encore sur le terme de politique. Nous retiendrons la formule selon laquelle « est politique le choix de l'autorité publique d'un ou plusieurs instruments en vue de réaliser un ou plus objectifs »<sup>(10)</sup>. C'est en effet l'espace de discrétion politique offert aux autorités en charge d'appliquer les règles budgétaires qu'il s'agit de questionner. Offrant une sorte de prolongation de l'examen de la constitution économique de l'Union, dont le Professeur Cherot a établi la méthode d'investigation juridique<sup>(11)</sup>, le concept de politisation procède d'une interrogation sur le degré d'ouverture de la règle juridique aux choix politiques.

(6) Nous reprenons ici l'expression d'un auteur qui présente la technique du mouvement dialectique chez Hegel : F.-P. BÉNOIT, « Chapitre 1 – La dialectique », in F.-P. BÉNOIT (dir.), *Les idéologies politiques modernes. Le temps de Hegel*, « Hors collection », Paris, PUF, 1980, pp. 121-143.

(7) G. MAJONE, « Non-Majoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance : A Political Transaction-Cost Approach », *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 2001, n° 157, p. 57 ; G. MAJONE, « The Two Logics of Delegation : Agency and Fiduciary Relations in EU Governance », *European Union Politics*, 2001, n° 2, pp. 103, 106-107.

(8) M. FLINDERS et J. BULLER, « Depoliticisation : Principles, Tactics and Tools », *British Politics*, 2006, n° 1, pp. 293, 295-296.

(9) F.-P. BÉNOIT, « Chapitre 1 – La dialectique », *op. cit.*

(10) F. MARTUCCI, « Les « mesures anti-crise » et le droit de la stabilité financière », in L. CLÉMENT-WILZ, *Le rôle politique de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2019, pp. 259-312, spéc. p. 261.

(11) J.-Y. CHEROT, *Droit public économique*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Economica, 2007, pp. 120-121 : pour déterminer les éléments de la constitution économique communautaire, le professeur Cherot préconise de « retenir les

Ces éléments étant précisés, nous pouvons maintenant analyser les trois moments successifs de la gouvernance budgétaire européenne sous l'angle de la dépolitisation (I), de la politisation (II) et de la re-politisation (III).

## I. LA DÉPOLITISATION OU LE MOMENT DE LA MISE SOUS CONTRAINTE DES ÉTATS

Le concept de dépolitisation permet d'illustrer le processus de renforcement des contraintes budgétaires pesant sur les États (B), un renforcement notable par rapport aux règles originelles qui leur ménageaient une certaine marge d'action (A).

### A. Le compromis politique à l'origine des premières règles budgétaires

Le consensus<sup>(12)</sup> politique qui s'est formé lors du traité de Maastricht est bien connu. Le choix de doter la Communauté européenne d'une monnaie unique s'est traduit juridiquement par le transfert des compétences monétaires des États membres au profit d'un système européen de banques centrales dont les prérogatives essentielles furent confiées à un organe supranational, la Banque centrale européenne. Compétence exclusive de la Communauté, la politique monétaire a dépossédé les États de toute possibilité d'action sur les taux de change pour faire face à la conjoncture économique nationale. Ainsi privés d'un instrument d'intervention majeur, les États n'étaient pas prêts à céder l'intégralité de leur souveraineté économique. Les politiques économiques sont donc restées du ressort national, faisant l'objet d'une simple coordination intergouvernementale au niveau européen. Ce consensus politique scelle ce qu'on appelle parfois l'« asymétrie originelle »<sup>(13)</sup> entre l'union monétaire et l'union économique. Bien que d'un point de vue économique, cette dissociation soit très artificielle

---

principes économiques qui se trouvent dans les traités », à l'exclusion des actes du droit dérivé. Ces derniers se trouvent au contraire intégrés dans le champ de la présente étude afin d'apprécier le degré de contrainte qui pèse sur la conduite des politiques économiques nationales en application du cadre budgétaire européen. Il ne s'agit donc pas à proprement parler d'une étude de la constitution économique (financière) de l'Union européenne.

(12) F. MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2015, note 42, p. 440, évoque le « consensus de Bruxelles », consensus de Bruxelles.

(13) O. CLERC et P. KAUFFMANN, *L'Union économique et monétaire européenne*, Paris, Pedone, 2016, p. 17.

voire absurde, elle conduit sur le plan juridique à identifier deux domaines d'action gouvernés par des mécanismes institutionnels bien distincts. D'un côté, l'article 3, c), TFUE attribue une compétence exclusive à l'Union pour la conduite de « la politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'euro » – domaine où la logique d'intégration supranationale fonctionne pleinement. De l'autre côté, l'article 5 TFUE octroie à l'Union une compétence spécifique pour coordonner les politiques économiques des États – selon une simple logique de coopération.

Du fait de la prépondérance accordée à l'impératif de stabilité monétaire lors de la création de l'UEM, l'équilibre entre transfert de la politique monétaire à l'échelon européen et préservation des compétences budgétaires des États serait fatalement difficile à respecter. La disposition originelle, devenue article 126 TFUE, prévoit que les États membres évitent les déficits publics excessifs. Les critères, définis dans le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs avec des valeurs fixées 3 % du PIB pour le déficit public et à 60 % du PIB pour la dette publique, correspondent aux critères de convergence requis pour l'adhésion à la monnaie unique. D'une part, la stabilité monétaire serait menacée en cas de déséquilibre budgétaire excessif, ce qui serait source d'inflation<sup>(14)</sup>. D'autre part, pour que la BCE puisse se consacrer entièrement à son objectif de stabilité des prix, il faut que les politiques budgétaires nationales soient menées de façon responsable, à travers des règles imposant le respect de finances publiques saines. Ainsi, les règles budgétaires ne constituent pas en elles-mêmes une finalité de l'UEM, mais un moyen au service de l'indispensable stabilité monétaire de l'euro. Or, la justification monétaire des règles budgétaires n'est pas sans conséquence sur les contraintes qu'elles exercent sur la conduite des politiques nationales. L'objectif de stabilité monétaire allait naturellement affecter l'espace de souveraineté budgétaire des États. Mais rien ne prédisposait les règles de discipline budgétaire à venir limiter leurs choix de politique économique et sociale.

Le modèle de Maastricht est celui d'une discipline budgétaire garantie par la logique du marché bien plus que par celle du droit<sup>(15)</sup>, dont la contrainte reste relative. Le traité prévoit deux règles permettant de garantir que les États mèneront une politique budgétaire responsable :

(14) F. DEHOUSSE, « L'Union économique et monétaire », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1995, vol. 20, n° 1, p. 18.

(15) Sur la distinction discipline par le marché/discipline par le droit, voy. F. MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, op. cit. ; H. HOFMANN, K. PANTAZATOU et G. ZACCARONI, *The metamorphosis of the European economic constitution*, Cheltenham, Edward Elgar, 2019.

l'interdiction faite à l'Eurosystème de racheter des instruments des dettes publiques et l'interdiction faite à l'Union et aux États de la zone euro de répondre des engagements d'autres États de la zone euro. Il s'agit d'éviter que les États prennent des décisions budgétaires dont le coût financier serait assumé par la BCE ou par les autres États. Le droit instaure ici une contrainte financière censée réduire les possibilités d'écart budgétaire des États. Mais la contrainte juridique liée à la surveillance des finances publiques des États n'exclut pas l'exercice d'une marge de discrétion politique, aussi bien à l'échelle européenne qu'à celle des États.

S'agissant des États, la formulation de l'article 126, paragraphe 1, FTUE n'est pas particulièrement contraignante puisqu'elle indique que les États « évitent » les déficits publics excessifs. Surtout, les États ne sont astreints qu'au respect d'un plafond, fixé à 3 %<sup>(16)</sup>, ce qui leur permet de conserver une certaine souveraineté financière dans la composition de leurs recettes et dépenses fiscales. Les gouvernements nationaux ne sont pas assujettis à une quelconque prescription sur la manière dont ils sont censés parvenir à cet objectif budgétaire<sup>(17)</sup>. S'agissant des institutions communautaires, celles-ci ne sont pas dépossédées du choix politique. Certes, il est parfois souligné que la procédure de surveillance budgétaire fait intervenir des instances indépendantes qui délivrent des prévisions et des analyses et formulent des recommandations. L'article 126, paragraphe 1, TFUE prévoit que la Commission européenne adopte un rapport qui tienne compte de la position économique et budgétaire à moyen terme des États qui ne satisfont pas à l'un au moins des deux critères. Eurostat fournit à cet effet les données statistiques nécessaires. Pour autant, la procédure n'est pas dépolitisée puisque le dernier mot revient bel et bien à un organe politique, véritable instance décisionnelle. D'après l'article 126, paragraphe 6, c'est le Conseil lui-même qui « décide » s'il y a ou non un déficit excessif. C'est donc à une institution politique, qui bénéficie d'une légitimité démocratique indirecte, qu'incombe la décision. Cet agencement est lié à la volonté d'équilibre recherché à l'époque par le comité monétaire de la Communauté européenne. En contrepartie des valeurs de référence susmentionnées qu'il proposait de faire adopter, il concevait de laisser un

(16) Un plafond tout à fait en phase avec les pratiques nationales de l'époque, et spécialement de la France, qui avait proposé les 3 %, une règle inventée par un fonctionnaire du ministère de l'économie Guy Abeille.

(17) Néanmoins, on doit noter l'existence d'un cadre budgétaire de moyen terme dès le début de l'UEM. Les États doivent en effet préparer chaque année des programmes de convergence ou de stabilité, lesquels incluent des projections budgétaires et macro-économiques pour l'année en cours et pour les trois années suivantes portant sur l'ensemble des agrégats budgétaires.

certain rôle aux autorités publiques. Le recours à des critères quantitatifs stricts se trouvait ainsi contrebalancé par l'octroi d'une certaine souplesse dans le processus d'exécution laissant place au jugement politique<sup>(18)</sup>.

Dans l'ensemble, le traité de Maastricht consacre bien une contrainte budgétaire, nécessaire à la bonne conduite de la politique monétaire, mais relative car soucieuse de préserver la souveraineté économique des États. C'est véritablement la première réforme du traité de Maastricht qui tracera la voie vers un système qui encadre plus étroitement les politiques budgétaires nationales, un processus qui s'amplifiera de façon notable lors des réformes mises en place suite à la crise de l'euro.

## **B. Le processus d'automatisation de la surveillance budgétaire suite à la crise de l'euro**

Alors que les critères de Maastricht étaient conçus comme une condition d'entrée des États dans la zone euro, ce qui pouvait constituer une incitation forte à les respecter, ce premier cadre budgétaire, jugé insuffisant, a été l'objet d'une première réforme peu après la création de l'UEM. Cette réforme est le fruit de deux positions divergentes, représentées respectivement par l'Allemagne et la France. L'Allemagne militait alors pour des règles plus strictes<sup>(19)</sup>. Cette préférence pour un système basé sur des règles était très largement appuyée par la Bundesbank, et par l'opinion publique qui percevait de plus en plus négativement l'UEM en raison des dangers encourus pour la stabilité macro-économique. La France au contraire insistait sur l'idée de gouvernement économique. Elle prônait la mise en place d'une instance politique comme pendant de la BCE et des règles davantage orientées vers les questions de croissance et d'emploi, en vain<sup>(20)</sup>. Faute de consensus pour proposer une révision du traité de Maastricht, c'est vers une réforme législative que la Communauté s'est orientée.

(18) L. BINI-SMAGHI, T. PADOA-SCHIOPPA et F. PAPADIA, *The Transition to EMU in the Maastricht Treaty*, Princeton, NJ, Princeton Book Company, 1994.

(19) M. HEIPERTZ et A. VERDUN, « The Stability and Growth Pact – Theorizing a Case in European Integration », *JCMS*, 2005, n° 43, p. 985. Dès 1992, le Conseil des sages avait réclamé que les sanctions soient définies de façon plus précise et soient appliquées de façon plus stricte, une demande réitérée en 1995 sous la forme d'une proposition de « pacte budgétaire ».

(20) Ces propositions n'étaient pas compatibles avec la position allemande. M. HEIPERTZ et A. VERDUN, (« The Stability and Growth Pact – Theorizing a Case in European Integration », *op. cit.*, spéc. p. 998) relèvent que l'Allemagne avait proposé la mise en place d'un Conseil de stabilité mais que cette proposition a été retirée précisément en raison de la crainte de voir cet organe se transformer progressivement en gouvernement économique susceptible de donner des instructions à la BCE.



Le pacte de stabilité et de croissance a eu pour objet de renforcer la stabilité économique et d'instaurer la discipline budgétaire comme élément à part entière de l'UEM (et non plus, à notre sens, comme simple accessoire de l'union monétaire). Sans rentrer dans une présentation détaillée de ce pacte, il suffit de rappeler qu'il comporte un volet préventif qui vise, à travers une surveillance multilatérale, à maintenir les déficits publics nationaux en-dessous du seuil de 3 %<sup>(21)</sup>. Les programmes de stabilité des États doivent contenir un objectif à moyen terme (OMT) d'une position proche de l'équilibre ou excédentaire ainsi que la trajectoire d'ajustement censée permettre d'atteindre cet objectif. Par ailleurs, est introduit un nouveau critère axé sur le niveau de dépenses publiques : les dépenses nettes ne peuvent plus croître au-delà du taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme. Ce ne sont donc plus seulement les résultats, mais les moyens d'y parvenir qui sont surveillés. La coordination des politiques budgétaires passe ainsi par l'inscription de nouvelles contraintes budgétaires pesant sur les États. Le pacte est par ailleurs constitué d'un volet dissuasif qui vient préciser certains éléments de la procédure des déficits excessifs<sup>(22)</sup>. D'une part, la notion de « dépassement exceptionnel et temporaire » des 3 % de déficit public est définie. D'autre part, les sanctions encourues sont explicitées : en théorie, la Commission et le Conseil peuvent imposer des mesures de consolidation budgétaire aux États concernés. Au total, le contrôle des politiques budgétaires des États se trouve indéniablement renforcé. Pour autant, ce système basé sur des règles n'enlève pas toute marge de discrétion aux instances : le pouvoir de prononcer des sanctions est maintenu entre les mains du Conseil et la Cour de justice a eu l'occasion de préciser que l'exercice de ce pouvoir décisionnel est discrétionnaire<sup>(23)</sup>.

L'automatisation des règles budgétaires est liée aux réformes mises en place suite à la crise financière de 2008. Le *Six Pack*, composé de six règlements adoptés en 2011<sup>(24)</sup>, et le *Two Pack*<sup>(25)</sup>, approuvé en 2013, sont

(21) 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 économiques.

(22) 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.

(23) CJCE, 13 juillet 2004, *Commission c/ Conseil*, aff. C-27/04.

(24) Règlement (UE) n° 1174/2011 et Parlement européen et du Conseil établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro, *JO*, L 306/8 ; règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement n° 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que la surveillance et la coordination des politiques économiques, *JO*, L 306/12 ; règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil sur la prévention et la correction of des déséquilibres macroéconomiques, *JO*, L 306/25.

(25) Règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil relative au renforcement e de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître

venus très largement limiter le principe de souveraineté budgétaire des États. Nous pouvons constater une forme de dépolitisation sur la base des deux critères identifiés.

Du point de vue substantiel, les objectifs budgétaires sont plus nettement définis, venant parfaire le système *rule-based* amorcé avec le PSC. S'agissant du volet préventif du PSC, un nouveau critère de dépenses publiques est introduit, qui prévoit que pour les États qui n'ont pas encore atteint leur OMT, le taux de croissance des dépenses publiques ne doit pas dépasser un taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme<sup>(26)</sup>. Le critère d'endettement public fait l'objet d'une référence chiffrée permettant d'apprécier si la dette publique évolue à un niveau satisfaisant, à savoir que l'écart entre le taux d'endettement et la valeur de 60 % diminue de 1/20<sup>e</sup> par an sur une moyenne de trois ans. Par ailleurs, les États qui connaissent des difficultés en matière de stabilité budgétaire font l'objet d'une surveillance accrue de la part de la Commission : le règlement 473/2013, outre qu'il soumet les États de la zone euro à un calendrier budgétaire commun, impose aux États de communiquer à la Commission le détail des mesures qu'ils entendent mettre en œuvre pour corriger leur déficit excessif, ce qui peut aller jusqu'à la présentation d'un programme de partenariat économique détaillant les réformes structurelles engagées pour remédier à leur déficit excessif.

Du point de vue institutionnel, ce même règlement oblige les États à se doter d'organismes budgétaires indépendants pour assurer un meilleur suivi des règles budgétaires. En France, le Haut Conseil des finances publiques, placé auprès de la Cour de comptes, a été créé en 2012<sup>(27)</sup>, tandis qu'au plan européen, le Comité budgétaire européen a été créé en 2015<sup>(28)</sup> pour évaluer la mise en œuvre du cadre budgétaire de l'Union.

Il importe de souligner que ce durcissement du cadre budgétaire européen est rendu d'autant plus effectif qu'il s'imbrique avec le cadre plus général de la gouvernance économique de l'Union. Ainsi, en 2010, le semestre européen est devenu un instrument de coordination des politiques

de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière, *JO*, L 140/1 ; règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, *JO*, L 140/11.

(26) Règlement n° 1175/2011, préc.

(27) Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, *JORF*, n° 0294 du 18 décembre 2012.

(28) Décision (UE) 2015/1937 de la Commission du 21 octobre 2015 créant un comité budgétaire européen consultatif indépendant.

économiques et budgétaires nationales. Les mesures macroéconomiques des États doivent être cohérentes avec les objectifs et règles budgétaires définis au plan européen. Dès lors, les règles budgétaires européennes peuvent venir affecter la capacité des parlements nationaux à décider souverainement des réformes à mettre en œuvre au plan économique et social<sup>(29)</sup>.

Point final de cette évolution, le pacte budgétaire est signé en 2012 pour assurer une meilleure surveillance budgétaire et une meilleure coordination au sein de l'UE<sup>(30)</sup>. Il ancre l'engagement en faveur de la discipline budgétaire. Au titre des innovations contestées du traité, soulignons, en premier lieu, l'obligation pour les États d'inscrire dans leur droit national (si possible au niveau constitutionnel) le respect des dispositions du PSC. Cette « règle d'or », véritable frein à l'endettement<sup>(31)</sup>, prévoit que la situation budgétaire des administrations publiques doit être en équilibre ou en excédent. En second lieu, les mécanismes de suivi, déjà durcis dans le *Six pack*, sont encore renforcés dans le TSCG. Les sanctions sont déclenchées sur recommandation de la Commission, à moins que le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, s'y oppose. La généralisation de cette procédure est censée conférer une certaine automaticité des sanctions.

C'est précisément ce qui a déclenché une grande vague de contestation.

## II. LA POLITISATION OU LE MOMENT DE LA CONTESTATION ET DU DÉBAT

Dans un paradoxe déjà repéré par la science politique<sup>(32)</sup>, ce processus de dépolitisation des règles budgétaires a suscité de très vives critiques (A). Elle s'est poursuivie ces dernières années par un débat qui ouvre vers la prise en compte d'enjeux non purement budgétaires, mais politiques et sociaux (B).

(29) Tel est le constat étayé par le Professeur Jean-Yves Cherot : J.-Y. CHEROT, « Dépasser l'épistocratie. Le cas de la gouvernance économique de la zone euro », *op. cit.*

(30) Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire du 2 mars 2012.

(31) O. CLERC et P. KAUFFMANN, *L'Union économique et monétaire européenne*, *op. cit.*, p. 202.

(32) M. FLINDERS et J. BULLER, « Depoliticisation : Principles, Tactics and Tools », *op. cit.*, p. 303, montrent que la gouvernance dépolitisée, en retirant les décisions aux corps représentatifs, peut avoir pour effet inattendu de stimuler le débat de façon plus intensive que ce qui aurait pu être le cas dans un cadre législatif ordinaire.

## A. La contestation politique du processus de rigidification budgétaire

On ne compte pas le nombre d'analyses produites aussi bien sur le plan académique que dans le débat public qui remettent en cause le processus de renforcement de la contrainte budgétaire européenne. Suite à la crise financière, les mesures d'austérité adoptées dans des pays confrontés à de graves difficultés économiques ont provoqué un sentiment de rejet d'une partie de la population à l'égard du projet européen tout entier. Les réformes économiques mises en place ont pu produire des effets économiques néfastes pour la croissance et être perçues comme la conséquence directe de la surveillance budgétaire européenne.

Les termes du débat ont bien souvent été idéologisés dans la mesure où certains traits saillants de la nouvelle gouvernance budgétaire ont été pris comme appui à une démonstration portant sur le caractère prétendument ordo-libéral de l'UEM<sup>(33)</sup>. Aussi bien en Allemagne qu'en France, cette démonstration a conduit la doctrine à dénoncer les dérives autoritaires de la gouvernance économique et financière européenne, que le dédicataire de ces Mélanges a analysées sous l'angle de l'épistocratie<sup>(34)</sup>. En France, se sont exprimées des prises de position extrêmement offensives contre l'Allemagne, suspectée en particulier au moment de la crise de la dette grecque d'imposer ses conceptions économiques rigoristes à l'ensemble de ses partenaires européens au détriment des choix démocratiques<sup>(35)</sup>.

(33) Sur ce regain d'intérêt pour l'ordolibéral dans le contexte de la crise de l'euro, voy. J. HIEN et Ch. JOERGES, « Dead Man Walking : Current European Interest in the Ordoliberal Tradition », *EUI Working Paper LAW*, 2018, n° 3 ([http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/51226/LAW\\_2018\\_03.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/51226/LAW_2018_03.pdf?sequence=1)) ; *Id.* (dir.), *Ordoliberalism, Law and the Rule of Economics*, Oxford/Portland, Hart, 2017.

(34) J.-Y. CHEROT, « Dépasser l'épistocratie. Le cas de la gouvernance économique de la zone euro », *op. cit.*, renvoyant en particulier au numéro spécial A. J. MENENDEZ, « Hermann Heller NOW », *European Law Journal*, 2015, n° 2, 1, p. 285. Voy. aussi U. BECK, *Das deutsche Europa. Neue Machtlandschaften im Zeichen der Krise*, Berlin, Suhrkamp, 2012 ; Th. BIEBRICHER, « Europe and the Political Philosophy of Neoliberalism », *Contemporary Political Theory*, 2013, vol. 12, n° 4, pp. 338-350 ; Th. BIEBRICHER, « The Return of Ordoliberalism in Europe – Notes on a Research Agenda », *i-lex*, 2014, n° 21, pp. 21-24 ([www.i-lex.it](http://www.i-lex.it)) ; W. BONEFELD, « Human Economy and Social Policy : On Ordo-Liberalism and Political Authority », *History of the Human Sciences*, 2013, vol. 26, n° 2, pp. 106-125 ; W. BONEFELD, « Freedom and the Strong State : On German Ordoliberalism », *New Political Economy*, 2012, n° 17, pp. 633-656 ; G. CHAMAYOU, *La société ingouvernable. Une généalogie du libéralisme autoritaire*, Paris, La Fabrique, 2018 ; N. GUILLET, « Les finances publiques contemporaines : surveiller et punir ? De la norme démocratique à la norme disciplinaire », in C. SINTEZ, E. NICOLAS et J. GUITTARD, *Foucault face à la norme*, Paris, Mare et Martin, 2020 qui montre comment l'État est mis « sous surveillance du marché » par les règles de discipline budgétaire européennes.

(35) J.-Ch. CAMBADÉLIS, « Lettre ouverte à un ami allemand », 16 juillet 2015 ([www.euractiv.fr/section/politique/opinion/lettre-ouverte-a-un-ami-allemand/](http://www.euractiv.fr/section/politique/opinion/lettre-ouverte-a-un-ami-allemand/)) : « L'Europe des peuples ne comprendrait pas que l'Allemagne veuille imposer par la force de son économie un modèle unique, fait d'austérité idéologique et de pointillisme budgétaire ». Égal. D. STRAUSS-KAHN, « Lettre ouverte à mes amis allemands », 18 juillet

Cette critique véhémente du cadre budgétaire européen a porté très exactement sur les éléments constitutifs du processus de dépolitisation des règles budgétaires. Certains auteurs ont contesté le phénomène de constitutionnalisation budgétaire renforcé par le TSCG : la doctrine ordolibérale aurait été « inscrite dans le marbre des traités »<sup>(36)</sup>. Le renforcement de la contrainte budgétaire a fait dire que l'Union européenne était une véritable « cage de fer »<sup>(37)</sup>. L'Union aurait confisqué aux États le choix politique en leur imposant la poursuite d'un unique objectif financier<sup>(38)</sup>. La mise à distance des instances politiques n'a pas non plus manqué d'être décriée. On assisterait à une nouvelle forme de gouvernance par les nombres<sup>(39)</sup>, pilotée par des autorités technocratiques, dépourvues de toute légitimité politique. La crise de la zone euro aurait radicalisé la discipline budgétaire et accéléré ce que certains auteurs ont appelé le « fédéralisme tutélaire »<sup>(40)</sup> : se soumettant à la tutelle des règles budgétaires, exercées sous la forme d'un pilotage automatique, les États auraient renoncé à l'exercice de leurs pouvoirs en matière économique et perdu, de fait, la souveraineté qu'ils avaient souhaité conserver lors du traité de Maastricht.

Il est frappant de constater que le traitement de la crise de la dette grecque a donné lieu à des controverses radicalement divergentes des deux côtés de Rhin. Non que la contestation de la discipline budgétaire n'ait pas eu lieu en Allemagne comme on l'a indiqué, mais plutôt que l'attention s'y soit davantage portée sur les écarts commis avec le cadre juridique<sup>(41)</sup>. La création du MES en contrepartie duquel le TSCG a été arraché a été vue comme une violation de l'interdiction de l'article 125 TFUE<sup>(42)</sup>. Les mesures non conventionnelles prises par la BCE en contrepartie du respect de certaines garanties budgétaires ont été perçues comme des transgressions de l'interdiction de la clause de non-renflouement et de monétarisation des dettes publiques. Là où la doctrine allemande a perçu

2015 ([https://www.huffingtonpost.fr/actualites/article/dsk-partage-ses-pensees-sur-la-grece-dans-une-lettre-ouverte-a-ses-amis-allemands\\_59003.html](https://www.huffingtonpost.fr/actualites/article/dsk-partage-ses-pensees-sur-la-grece-dans-une-lettre-ouverte-a-ses-amis-allemands_59003.html)).

(36) F. LORDON, *La malfaçon. Monnaie européenne et souveraineté démocratique*, Paris, Actes Sud, 2015.

(37) P. DARDOT et Ch. Laval, *Ce cauchemar qui n'en finit pas. Comment le néolibéralisme défait la démocratie*, Paris, La Découverte, 2016.

(38) R. SALAIS, *Le viol d'Europe. Enquête sur la disparition d'une idée*, Paris, PUF, 2013.

(39) A. SUPPIOT, *La gouvernance par les nombres. Cours au collège de France (2012-2014)*, Paris, Fayard, 2015.

(40) M. DÉVOLUY, « L'ordolibéralisme et la construction européenne », *Revue Internationale et Stratégique*, 2016, vol. 3, n° 103, pp. 26-36.

(41) M. RUFFERT, « Mehr Europa – eine rechtswissenschaftliche Perspektive », *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 2013, pp. 1 et s., spéc. p. 5.

(42) M. SEIDEL, « Europäische Währungsunion und rule of law », *ZEI-Working Paper*, n° B 05-2012.

dans ces évolutions une possible « crise du droit »<sup>(43)</sup>, la doctrine française a paru rassurée par ces mécanismes qui s'analysent comme des décisions d'intervention – financière et monétaire. Ces divergences sont culturelles : d'un côté, le poids de l'*Ordnungspolitik* allemand, c'est-à-dire un fort attachement à une politique assujettie à des règles en Allemagne ; de l'autre, une longue tradition française d'interventionnisme des pouvoirs publics qui prolonge son regard vers les moyens d'action économiques des instances européennes<sup>(44)</sup>.

Quelles qu'en soient les raisons, ce mouvement de contestation qui s'est cristallisé sur le cadre budgétaire européen a conduit, par un étonnant renversement des choses, à une forme de politisation des enjeux budgétaires.

## B. La polarisation du débat budgétaire européen

La politisation des règles budgétaires s'observe si l'on examine les caractéristiques du débat actuel à l'aune des critères de définition susmentionnés. Sujets à polarisation, les enjeux budgétaires ont été largement mobilisés par les acteurs pour s'ouvrir à des impératifs qui présentent une nature moins technique que politique.

Alors qu'initialement les règles budgétaires européennes pouvaient paraître à l'abri de toute discussion, compte tenu de leur nature fonctionnelle exposée plus haut, elles ont fait l'objet de critiques et de propositions de réforme très contrastées à partir de la fin des années 2010 et tout particulièrement suite à la crise sanitaire. Cette polarisation s'observe aussi bien au sein des pays qu'entre eux. Tandis que les chefs d'État et de gouvernement de la France, qui pourtant ne respecte pas les règles, et de l'Italie ont ouvertement prôné davantage de souplesse<sup>(45)</sup>, d'autres pays, tels que les Pays-Bas ou l'Allemagne, en appellent à un renforcement de la rigueur<sup>(46)</sup>.

(43) C. CALLIES, « Nach der Krise ist vor der Krise : Integrationsstand und Reformperspektiven der Europäischen Union », in *Europa und die Welt : Kolloquium zu aktuellen europa-, völker- und menschenrechtlichen Themen Aus Anlass des 80. Geburtstages von Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Georg Röss*, Saarbrücken, X, 2016, pp. 73-97.

(44) Sur cette approche, voy. G. KALFLECHE, T. PERROUD et M. RUFFERT (dir.), *L'avenir de l'Union économique et monétaire : une perspective franco-allemande*, Paris, LGDJ, 2018, spéc. p. 9.

(45) Voy. la tribune du Président Emmanuel Macron et du Président du Conseil des ministres italien Mario Draghi sur la stratégie macroéconomique et budgétaire de l'Union européenne du 23 décembre 2021 : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/12/23/strategie-macroeconomique-et-budgetaire-union-europeenne>.

(46) S. PLOCINENIK, « Back to discipline : How Germany views the reform of EU budgetary rules », *Center for Eastern Studies*, analyse du 3 mars 2023, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2023-03-03/back-to-discipline-how-germany-views-reform-eu-budgetary-rules> (consulté le 28 août 2023).

Ce clivage politique se double, au plan académique, d'un débat alimenté par des propositions d'économistes très hétéroclites. Parmi ces propositions, celle d'Olivier Blanchard a reçu beaucoup d'attention. Blanchard propose de supprimer les critères budgétaires actuels (les règles) par des standards plus généraux (des principes) afin d'obtenir une certaine souplesse dans la détermination des objectifs de finances publiques<sup>(47)</sup>. Il s'agit de s'interroger sur chaque situation nationale pour savoir si la dette est soutenable, ce qui ne dépendrait pas des critères de dettes et de déficits, mais de facteurs économiques et politiques requérant une analyse spécifique. Pour autant, la proposition de Blanchard ne conduit pas, à notre sens, à une gouvernance plus politique de ces « principes » budgétaires, car les objectifs devraient être fixés pour chaque pays de la zone euro par des institutions indépendantes. Aussi, la souplesse gagnée au stade de la définition des objectifs budgétaires assignés aux États se trouverait compensée par un renforcement de la procédure de contrôle de leur application. Bien d'autres propositions ont été émises, consistant par exemple à ne garder que le seul ratio d'endettement de 60 % au détriment des autres règles de procédures existantes<sup>(48)</sup>, ou à envisager des règles opérationnelles alternatives liées à l'ancrage de la dette afin de rendre l'application et les sanctions plus automatiques et moins politiques.

Au-delà des modalités techniques de révision des règles budgétaires, certaines propositions témoignent d'une volonté de repenser en profondeur la portée politique de ces règles. Les impératifs de stabilité des prix et de soutenabilité financière sont parfois relégués au second plan. Nombreux sont les auteurs à suggérer que les règles budgétaires européennes protègent davantage les investissements publics au détriment d'une attention exclusivement portée à la question du niveau de la dette. C'était le cœur de l'une des propositions qui a reçu une grande attention dans le débat public. Les auteurs du manifeste pour la démocratisation de l'Europe<sup>(49)</sup> – sur lequel on reviendra un peu plus loin – ont plus récemment

(47) O. BLANCHARD, A. LEANDRO et J. ZETTELMEYER, « Comment réformer la discipline budgétaire européenne ? », *Commentaire*, 2021, vol. 2, n° 174, pp. 295-308.

(48) Z. DARVAS, G. CLAEYS et A. LEANDRO, « A proposal to revive the European Fiscal Framework », *Bruegel Policy Contribution Issue*, 2016, n° 7 ; A. BÉNASSY-QUÉRÉ *et al.*, « Reconciling risk sharing with market discipline : A constructive approach to euro area reform », *CEPR Policy Insight*, 2018, n° 91 ; Z. DARVAS, Ph. MARTIN et X. RAGOT, « European fiscal rules require a major overhaul », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, 2018, n° 47.

(49) S. HENNETTE, T. PIKETTY, G. SACRISTE et A. VAUCHEZ, *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*, Paris, Seuil, 2017.

plaidé en faveur d'une réforme du PSC permettant d'augmenter les investissements publics<sup>(50)</sup>. Ils proposent une sorte de nouvelle règle d'or qui exclurait les investissements des ratios de déficits publics.

Une telle proposition, qui pouvait être perçue comme étant assez radicale avant 2020, a gagné en crédibilité depuis les changements sociaux intervenus avec la pandémie. Est ainsi apparue une prise de conscience plus aigüe du fait que certains défis (en particulier climatiques, sanitaires, énergétiques) requièrent des investissements publics massifs de la part des États. Dans ce contexte, l'idée de soustraire certains investissements en faveur du climat du calcul des niveaux de dépenses (ou de déficits) a trouvé certains relais. Telle est par exemple la solution proposée par Darvas et Wolff<sup>(51)</sup> qui vise à encourager les gouvernements à couper dans les dépenses courantes plutôt que dans les dépenses d'investissements. Les discussions montrent ainsi que le débat sur les règles budgétaires européennes a changé de nature. L'objectif prioritaire n'est plus nécessairement la soutenabilité de la dette qui était l'objectif traditionnellement associé aux règles budgétaires. Cet objectif a plié pour s'ouvrir à des considérations extra-budgétaires, intégrant plus largement les préoccupations liées à l'environnement. Or, ces propositions posent de redoutables questions en termes d'arbitrage politique, ne serait-ce que pour définir quels sont les investissements qui peuvent être qualifiés de « verts ». La marge de discrétion des instances européennes pourrait bien en sortir renforcée, aboutissant à une forme de politisation des règles budgétaires dont on peut déjà percevoir certains traits dans l'activité de la Commission européenne.

### III. LA (RE)POLITISATION OU LE MOMENT DE LA DÉCISION POLITIQUE

Organe indépendant de l'Union mais politique, la Commission européenne est capable d'inscrire sa fonction de surveillance budgétaire dans le cadre d'une action plus générale intégrant les grandes priorités politiques de l'Union (A), ce qui ne va pas sans manquer d'interroger les modalités institutionnelles d'exercice de la gouvernance budgétaire (B).

(50) M. BOUJU, L. CHANCEL, A.-L. DELATTE, S. HENNETTE-VAUCHEZ, Th. PIKETTY, G. SACRISTE et A. VAUCHEZ, « Face à la crise, construire l'Europe d'après le "consensus de Maastricht" », *Le Grand Continent*, 18 décembre 2020, <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/12/18/construire-leurope-dapres>.

(51) Z. DARVAS et G. WOLFF, « A green fiscal pact : climate investment in times of budget consolidation », *Bruegel Policy Contribution*, 2021, n° 18/21.



### A. Vers une reconception politique des finalités assignées aux règles budgétaires ?

Le processus de dépolitisation mis en évidence ci-dessus est, en apparence, passé par la rigidification du pouvoir de décision des instances politiques. Mais l'analyse mérite d'être affinée au regard des pouvoirs dévolus à la Commission. En effet, fût-elle juridiquement indépendante, une instance qui bénéficie d'une marge de discrétion est amenée à effectuer des choix. Telle est bien la situation dans laquelle se trouve la Commission européenne lorsqu'elle exerce sa fonction de surveillance des règles budgétaires.

Loin de favoriser une application pure et dure des règles budgétaires, la Commission européenne a au contraire contribué à l'instauration de plus de flexibilité dans la période précédant la suspension du PSC. Les manquements aux règles budgétaires sont restés fréquents dans la zone euro<sup>(52)</sup>. De fait, si des États ont pu être placés sous procédure de surveillance car ils ne respectaient pas les critères du PSC, aucune procédure de sanction n'a été déclenchée par la Commission, celle-ci préférant se livrer à des négociations bilatérales avec les États concernés. Pierre Moscovici, alors ministre de l'économie et des finances en France entre 2012 et 2014 explique ainsi comment il a pu négocier des délais avec la Commission pour satisfaire au critère des 3 % de déficit public<sup>(53)</sup>. C'est qu'en dépit des nouvelles sanctions introduites en 2011, la Commission a conservé une importante marge de manœuvre dans la mise en œuvre des règles. Si certaines précisions ont été apportées aux indicateurs budgétaires, de nombreuses notions restent vagues. C'est le cas des indicateurs de croissance potentielle et de solde structurel qui « aboutissent à des estimations de nature très politique »<sup>(54)</sup>. Des économistes ont ainsi pointé le fait que l'analyse budgétaire de la Commission reposait sur des variables inobservables, ce qui explique qu'elles soient souvent révisées<sup>(55)</sup>.

(52) D'après une étude du Comité budgétaire européen datant de 2019, le taux moyen de respect des règles serait de 57 % depuis l'introduction du pacte de stabilité et de croissance European Fiscal Board, « Assessment of EU rules with a focus on the six and two-pack legislation », 2019, p. 31. En 2020, le constat était que dix États membres ne respectaient pas les critères, nombre le plus élevé depuis les réformes de 2011.

(53) Audition de P. Moscovici relatée dans par le rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale sur la révision des règles budgétaires européennes, n° 4990, p. 17.

(54) Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale sur la révision des règles budgétaires européennes, n° 4990, p. 23.

(55) Z. DARVAS, P. MARTIN et X. RAGOT, « European Fiscal Rules Require a Major Overhaul », *Note du CAE*, septembre 2018, n° 47, cité par H. BENNANI et B. SAVATIER, « Le cadre budgétaire européen, son architecture institutionnelle et son évolution dans le temps », *Conseil d'analyse économique*, avril 2021, n° 056-2021, p. 6.

Cette marge d'appréciation a été pleinement revendiquée par la Commission. Une fois nommé commissaire européen aux affaires économiques et financières de la Commission Juncker, Pierre Moscovici s'est attaché très ouvertement à promouvoir une « lecture plus intelligente des règles budgétaires »<sup>(56)</sup>. Cela s'est traduit très rapidement par l'adoption le 13 janvier 2015 d'une communication introduisant davantage de flexibilité dans la mise en œuvre du volet préventif du PSC<sup>(57)</sup>. Il s'agissait de prendre en compte les fluctuations du cycle économique et de laisser une marge de manœuvre aux États pour la mise en place des réformes structurelles et des investissements. En 2017, la Commission s'est explicitement reconnu l'exercice d'un « certain pouvoir d'appréciation lorsqu'elle examine les écarts par rapport aux ajustements budgétaires impliqués par la matrice »<sup>(58)</sup>.

Cette « lecture intelligente » des règles budgétaires peut être analysée comme une lecture politique des règles. Elle a impliqué pour le Commissaire européen d'examiner les facteurs politiques censés déterminer la conduite de la politique économique de chaque État. À rebours d'une application mécanique des règles budgétaires, l'examen par la Commission se décale de l'appréciation de données purement budgétaires vers celle de la pertinence des mesures plus générales à caractère économique. Ce faisant, l'Espagne et le Portugal, deux États qui étaient entre 2015 et 2019, susceptibles d'être sanctionnés pour leurs déficits excessifs, n'ont fait l'objet d'aucune proposition de sanction financière de la part de la Commission européenne. On a pu dire de la Commission qu'elle n'était finalement qu'un « chien sans dents »<sup>(59)</sup>.

La flexibilité dans la mise en œuvre des règles budgétaires n'a pas manqué d'être critiquée, particulièrement outre-Rhin. De son côté, le comité budgétaire européen a dénoncé le caractère bilatéral de la mise en œuvre des règles, générateur d'opacité et d'une moindre pression des pairs<sup>(60)</sup>. Finalement, en 2021, la Commission a reconnu que « alors que des éléments de flexibilité et d'appréciation ont été intégrés dans le cadre budgétaire actuel au moyen

(56) F. MÉRAND, *Un sociologue à la Commission européenne*, Paris, Les Presses de science po, 2021, p. 166.

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

(58) Communication de la Commission, « Projets de plans budgétaires 2018 : évaluation globale », COM(2017) 800 final, 22 novembre 2017.

(59) M. BABIN, I. IVANOV et M. ÉRIC, « The long-lasting post-covid symptom : the case for the EU fiscal rules reform ? », *Pravni fakultet Univerziteta Union*, pp. 76-92, spéc. p. 85

(60) European Fiscal Board, « Assessment of EU rules with a focus on the six and two-pack legislation », *op. cit.*

d'un ensemble complexe de dispositions interprétatives, il est nécessaire que l'exercice d'un jugement économique dans un cadre fondé sur des règles soit effectué en toute transparence »<sup>(61)</sup>. Malgré sa volonté affichée d'inscrire la gouvernance budgétaire dans un « cadre fondé sur des règles », la Commission européenne n'en exerce pas moins un rôle politique, qui se manifeste aujourd'hui dans la reconception des finalités assignées aux règles budgétaires.

Dans sa communication du 9 novembre 2022<sup>(62)</sup>, suivie par sa proposition de règlement du 26 avril 2023<sup>(63)</sup> la Commission tente une forme de compromis entre les différentes propositions évoquées plus haut. Suite à la suspension temporaire du PSC, il s'agit de renouer avec un cadre de surveillance simplifié et plus opérationnel tout en restant dans le cadre des valeurs de référence actuelles (les plafonds de 60 % de dette et de 3 % de déficit).

Dans la continuité du paradigme originel, l'impératif de soutenabilité des dettes publiques reste une priorité de la Commission<sup>(64)</sup>. Il ne s'agit donc pas exactement de relâcher la contrainte budgétaire, mais plutôt de davantage prendre en compte la situation spécifique de chaque État. Les plans budgétaires et structurels à moyen terme seraient placés au cœur du cadre de surveillance révisé, autorisant précisément une plus forte différenciation entre États. Plutôt que d'imposer à ces derniers des efforts d'ajustement similaires, il serait davantage tenu compte de leurs niveaux de dette respectifs. Tout en maintenant l'exigence de déficits publics sous la barre des 3 %, la Commission adapterait les indicateurs de dette à la situation budgétaire des États. La Commission propose ainsi d'abandonner la règle de la réduction de 1/20<sup>e</sup> au profit d'une attention ciblée sur les dépenses primaires nettes des États, qui deviendrait ainsi le principal paramètre d'évaluation. La trajectoire de dépenses pluriannuelle permettrait de garantir que la dette reste sur une trajectoire descendante ou reste à des niveaux suffisamment prudents tout en assurant que le déficit public est maintenu en dessous de 3 % sur le moyen terme. Enfin, la Commission propose de renforcer la mise en œuvre des règles par rapport au cadre actuel, notamment par un élargissement de l'éventail de sanctions<sup>(65)</sup>.

(61) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « L'économie de l'UE après la pandémie de COVID-19 : conséquences pour la gouvernance économique », COM(2021) 662 final, 19 octobre 2021, p. 12.

(62) Orientations for a reform of the EU economic governance framework, COM(2022) 583 final.

(63) Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, COM(2023) 241 final.

(64) *Ibid.*, p. 7 : « the starting point for EU fiscal surveillance ».

(65) La procédure en cas de violation de la règle de 3 % resterait inchangée. En revanche, la procédure en cas de violation du critère des 60 % serait amendée, avec un éventail de sanctions élargi et des sanctions de nature réputationnelle

Dans le même temps, il ressort de la communication de la Commission une approche plus « permissive » des finances publiques, liée à la volonté de préserver certains impératifs qui ne nous apparaissent pas comme étant exclusivement budgétaires. Tout en se concentrant sur l'objectif de soutenabilité de leur dette, les États seraient amenés à détailler les réformes et investissements nécessaires. La Commission indique que « l'amélioration de la qualité des finances publiques et la protection de l'investissement public devraient être des éléments centraux des plans budgétaires et structurels à moyen terme, compte tenu du rôle essentiel de l'investissement public et des réformes pour renforcer la croissance potentielle et relever les grands défis systémiques tels que la transition verte et numérique »<sup>(66)</sup>.

Ce nouvel accent mis sur les investissements est lié au contexte politique actuel. La Commission estime que « les transitions verte et numérique, la nécessité d'assurer la sécurité énergétique, ainsi que la résilience sociale et économique, et de renforcer les capacités de défense nécessiteront des niveaux d'investissement élevés et soutenus dans les années à venir »<sup>(67)</sup>. Elle souligne la nécessité, au-delà de l'accroissement des investissements publics, d'une bonne composition et d'une bonne qualité des finances publiques.

Comme on l'a indiqué plus haut, identifier si les finances publiques des États sont de qualité et de bonne composition autorise une marge d'appréciation accrue pour déterminer si les États procèdent aux investissements jugés pertinents. Ce sont en définitive les priorités politiques de l'Union européenne qui auraient vocation à déterminer la pertinence des plans budgétaires nationaux. Cette politisation des règles budgétaires interroge nécessairement le cadre d'exercice des choix politiques engagés derrière la gouvernance budgétaire.

## **B. Quels aménagements institutionnels pour une gouvernance plus politique des règles budgétaires européennes ?**

Différents objectifs paraissent guider la mise en œuvre des règles budgétaires de l'Union. La soutenabilité de la dette publique était le principal objectif visé par les règles du traité de Maastricht. Cet objectif a ensuite été complété par l'objectif de stabilité financière pendant la crise de l'euro. À présent, la transition écologique et la protection du climat

(66) Orientations for a reform of the EU economic governance framework, COM(2022) 583 final, p. 8.

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

constituent de nouvelles finalités. Cette diversité des finalités montre que le cadre budgétaire européen ne peut être déconnecté du projet politique de l'Union dans son ensemble. L'article 120 TFUE prévoit que les États membres conduisent leurs politiques économiques en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union, notamment tels qu'ils sont définis à l'article 3 TUE. Or, ces objectifs visés par l'article 3 TUE sont vastes, incluant le développement durable, une croissance économique équilibrée, la stabilité des prix, le plein-emploi et le progrès social ou encore, entre autres, l'environnement. Cette pluralité d'objectifs soulève la question de savoir quelle autorité est légitime pour arbitrer entre ces différents objectifs. Lorsque l'objectif est clair, qu'il peut être évalué objectivement, avec des instruments numériques, la mise en œuvre des règles budgétaires peut être confiée à une autorité indépendante. Mais un tel agencement n'est plus pertinent dès lors que certaines appréciations d'ordre politique ont vocation à être effectuées.

Ces réflexions rejoignent dans un sens les propositions faites en faveur d'une « démocratisation » du fonctionnement de l'UEM<sup>(68)</sup>. Dans leur manifeste, Stéphanie Hennette-Vauchez, Thomas Piketty, Guillaume Sacriste et Antoine Vauchez suggéraient de créer un budget qui serait débattu et voté par une assemblée européenne<sup>(69)</sup>. Le Traité de démocratisation de l'Europe (Tdem) prévoyait que 80 % des membres de cette assemblée soient issus des parlements nationaux des États membres et que 20 % de ses membres proviennent du Parlement européen. La vertu essentielle de cette proposition est d'appeler à construire de nouvelles opportunités de délibération dans un cadre démocratique de questions qui sont actuellement débattues par l'Eurogroupe, dans des cercles informels. Mais est-il bien nécessaire de créer de nouvelles institutions pour cela ?

Il nous paraît essentiel de faire une distinction entre deux niveaux de décision intéressant la gouvernance budgétaire.

Le premier niveau est lié à la définition des grandes priorités politiques devant guider la mise en œuvre des règles budgétaires. À ce niveau-là, les orientations politiques dégagées sont celles qui émergent du cadre institutionnel de droit commun. Des orientations sont déjà identifiées dans le cadre du semestre européen. Aussi, les grandes priorités qui apparaissent dans la Communication de la Commission de 2022 sont parfaitement

(68) F. ALLEMAND et F. MARTUCCI, « The Democratic Legitimacy of European Economic Governance. Change in the Role of Parliament », *Revue de l'OFCE*, X, pp. 111-126.

(69) S. HENNETTE, T. PIKETTY, G. SACRISTE et A. VAUCHEZ, *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*, op. cit.

cohérentes avec les priorités que cette même Commission, sous la présidence actuelle, a définies pour son mandat 2019-24<sup>(70)</sup>, à commencer par la double transition écologique et numérique. Rappelons que la Commission européenne est une institution qui, tout spécialement depuis l'arrivée de Juncker, se définit comme une « Commission politique »<sup>(71)</sup>. Les priorités de la Commission ont ainsi vocation à irriguer l'ensemble des politiques de l'Union. Sauf à ne concevoir la gouvernance des règles budgétaires européennes que sous l'angle d'un pilotage par une instance indépendante (telle que le comité budgétaire européen) dépourvue de toute marge de discrétion dans l'application des critères budgétaires, on ne voit pas tellement pourquoi ces objectifs définis par la Commission, organe responsable politiquement, ne pourraient pas également commander la mise en œuvre des règles budgétaires. Sans doute ces grandes priorités pourraient-elles être davantage débattues, ce qui supposerait de renforcer le régime parlementaire de l'Union : c'est donc une question générale qui concerne le fonctionnement politique de l'Union européenne et non spécifiquement la gouvernance budgétaire européenne.

Le second niveau porte sur les choix budgétaires c'est-à-dire les mesures concrètes à mettre en œuvre pour respecter les règles budgétaires européennes et les critères définis au niveau européen. Ce niveau de décision relève des États. La Commission insiste particulièrement sur ce point dans sa Communication puisqu'en faisant des plans budgétaires structurels de moyen terme l'outil essentiel de la nouvelle gouvernance budgétaire, il s'agit de renforcer le poids des États membres dans le design de leurs trajectoires budgétaires nationales. C'est aux gouvernements nationaux qu'il reviendrait de s'engager sur une série de réformes et d'investissements susceptibles de permettre de ramener leur niveau de dette sur une trajectoire de soutenabilité. Ces trajectoires seraient ensuite discutées avec la Commission européenne et adoptées par le Conseil. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la Commission en appelle à « un plus grand débat au niveau national », permettant de renforcer le degré d'adhésion politique et d'appropriation de ces plans<sup>(72)</sup>.

N'y a-t-il pas une sorte d'ironie pour certains pays comme la France à dénoncer le manque de parlementarisation des choix économiques et budgétaires à l'échelle européenne alors qu'au niveau national, le contrôle

(70) [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf).

(71) R. STÜWE et Th. PANAYOTOPOULOS (dir.), *The Juncker Commission. Politizing EU Policies*, Baden-Baden, Nomos, 2020, p. 19 : « Juncker expressed the will to establish a "political commission" at the start of his mandate ».

(72) Orientations for a reform of the EU economic governance framework, COM(2022) 583 final, p. 10.

parlementaire sur ces choix reste relativement faible. Pour que la gouvernance budgétaire européenne bénéficie d'une plus grande légitimité politique, les aménagements seraient donc à mettre en place au niveau des États. Cela suppose d'une part d'accroître la transparence sur les réformes et investissements proposés par les États dans leurs programmes nationaux de réforme ainsi que sur les rapports d'étape annuels transmis à la Commission. Cela nécessite d'autre part de faire émerger des standards de contrôle parlementaire national plus exigeants. Si cette condition était garantie, les réformes économiques et sociales des États ne pourraient plus être présentées comme des contraintes « imposées par Bruxelles », mais l'expression de choix budgétaires décidés par les États pour atteindre des objectifs communément partagés au niveau européen.

Laissons alors les derniers mots au professeur Jean-Yves Cherot qui pointait « plus que les défauts dans le schéma institutionnel de l'Union elle-même, les défauts de la démocratie dans les institutions et le fonctionnement des États membres de l'Union, les peuples des États n'incluant pas suffisamment comme questions politiques centrales les questions du gouvernement en commun de l'Union »<sup>(73)</sup>.

(73) J.-Y. CHEROT, « Dépasser l'épistocratie. Le cas de la gouvernance économique de la zone euro », *op. cit.*, p. 141.