
MICHAEL W. BAUER
ET STEFAN BECKER

LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE
DURANT ET APRÈS LA CRISE :
VERS LA DISPARITION
DE LA COMMISSION
EUROPÉENNE ?

29

A lors que la réponse de l'Union européenne à la crise financière et économique actuelle a entraîné de profondes réformes dans différents domaines d'action politique, les chercheurs spécialisés dans l'étude de l'intégration européenne commencent seulement à saisir les implications institutionnelles de ce qui peut être considéré comme un saut qualitatif dans la gouvernance économique. Une des analyses dominantes actuellement est que la crise a produit des gagnants et des perdants bien identifiés. Les institutions intergouvernementales, et en premier lieu le Conseil européen, sont considérées à l'unanimité comme ayant été renforcées, dans la mesure où elles jouent dorénavant le rôle le plus important dans l'établissement des priorités économiques. Un autre gagnant de la crise est la Banque centrale européenne (BCE) qui interprète son rôle de façon assez large, à savoir « faire tout ce qui est nécessaire » pour sauver l'euro. À l'autre extrême, le Parlement européen, déjà peu impliqué avant la crise, semble avoir échoué à renforcer son emprise sur la gouvernance économique. Enfin, la Commission européenne aurait enregistré le déclin le plus important en perdant son rôle premier dans la définition des priorités de l'Union.

Le verdict concernant cette dernière institution est plausible mais discutable. D'un côté, la représentation de la Commission comme une

institution en déclin se retrouve dans d'autres études affirmant que ce qui fut l'instrument majeur de renforcement de l'Union est en train de perdre graduellement son influence politique¹. La réponse de l'Union à la crise actuelle semble donc seulement aggraver ce déclin selon certains rapports qui décrivent la Commission comme « guère visible », ou se montrant « indécise et démotivante » tandis que l'intergouvernementalisme serait le principal *modus operandi* dans le management des crises². D'un autre côté, cependant, ces analyses négatives se focalisent presque exclusivement sur le pouvoir de définir des priorités. Si l'on peut en effet admettre que la Commission a été plutôt prudente à cet égard, une approche analytique aussi étroite court le risque de sous-estimer l'importance de cette institution. Après tout, l'élaboration des politiques implique plus que de simplement établir les priorités. En particulier, lorsqu'il s'agit de la mise en œuvre des nombreuses réformes rendues nécessaires par la crise, on peut supposer que la Commission en assumera en grande partie la responsabilité. Les affirmations qui proclament la « disparition de la Commission » pourraient donc bien être prématurées.

Cet article analyse les réformes les plus importantes dans la gouvernance économique du point de vue de leurs implications pour la Commission en comparant le rôle de celle-ci dans trois domaines politiques : le soutien à la stabilité financière, la coordination souple des politiques nationales et la supervision du secteur financier, la surveillance de la politique économique. Il avance la thèse selon laquelle, certes, au moins dans le domaine de la gouvernance économique, l'exécutif de l'Union connaît actuellement un profond changement mais, loin d'être en déclin, il se voit confier des tâches d'exécution toujours plus étendues et profondes, certaines d'entre elles étant de la plus haute importance politique. Si la Commission s'est peut-être faite très discrète durant la crise, son rôle dans la gouvernance économique de l'Union ne semble toutefois pas réduit, mais considérablement renforcé.

1. Pour une présentation générale de ce débat, cf. Hussein Kassim, John Peterson, Michael W. Bauer, Sarah Connolly, Renaud Dehousse, Liesbet Hooghe, Andrew Thompson, *The European Commission of the Twenty-First Century*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 130-33.

2. Cf. respectivement Uwe Puetter, « Europe Deliberative Intergovernmentalism: The Role of the Council and European Council in Economic Governance », *Journal of European Public Policy*, vol. 19, n° 2, 2012, p. 161-178; Georg Menz, Michael P. Smith, « Kicking the Can Down the Road to More Europe? Salvaging the Euro and the Future of European Economic Governance », *Journal of European Integration*, vol. 35, n° 3, 2013, p. 195-206; Sergio Fabbrini, « Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis », *Comparative Political Studies*, vol. 46, n° 9, 2013, p. 1003-1009.

LE SOUTIEN À LA STABILITÉ FINANCIÈRE

Dès le début de la crise en Europe, le soutien à la stabilité financière des États membres de l'Union s'est rapidement institutionnalisé et la Commission a été – et continue d'être – impliquée de diverses façons. Comme cette dernière ne s'en était pas beaucoup occupée avant la crise, cette implication peut être considérée en soi comme une expansion de son activité, tandis que son ampleur varie en fonction des différentes dispositions institutionnelles. Le premier renflouement de la Grèce fut fourni par des prêts bilatéraux et des financements du Fonds monétaire international (FMI), mais la Commission fut dès lors chargée de coordonner, d'administrer et de distribuer les prêts bilatéraux accordés. Peu après, l'architecture de l'Union pour la stabilité financière se matérialisa. Elle comprend actuellement quatre mécanismes pour fournir une assistance aux États membres en difficulté, qui s'appuient fondamentalement sur deux modalités de gouvernance.

31

On trouve le premier type de modalité dans le soutien à la balance des paiements, un service relativement modeste qui est offert seulement aux pays n'appartenant pas à la zone euro. Les décisions qui ont mené à l'octroi d'aides financières à la Hongrie (2008), à la Lettonie (2008) et à la Roumanie (2009) sont sans doute les premières réponses apportées à la crise financière au sein de l'Union. En conséquence, le plafond du prêt de soutien à la balance des paiements a été augmenté jusqu'à atteindre 50 milliards d'euros, dont 14,5 milliards ont été distribués à l'été 2013. Et la Commission est habituellement partie prenante à toutes les étapes de la gouvernance de ce soutien. Elle mène tout d'abord les premières négociations avec d'autres donateurs internationaux potentiels afin de susciter des options multilatérales. Ensuite, elle est en outre responsable d'élaborer une proposition quant à la décision à prendre vis-à-vis d'une demande effective de soutien à sa balance des paiements par un État membre, proposition que le Conseil doit ratifier. Si le soutien est accordé en principe, la Commission négocie un protocole d'accord avec l'État demandeur et, par la suite, veille au respect de cet accord. De plus, elle gère l'assistance financière elle-même en empruntant sur les marchés de capitaux – le budget de l'Union servant de garantie implicite et assurant les taux d'intérêt les plus bas possible – et en prêtant aux États membres concernés. Ce dernier élément est certainement le plus remarquable en vue de soutenir la balance des paiements de ces pays.

Lorsque la crise financière s'approfondit en 2010, deux nouveaux instruments financiers furent rapidement établis afin d'offrir une aide

financière aux États membres de la zone euro en difficulté qui n'étaient pas en mesure de lever des fonds à des taux compétitifs sur les marchés de capitaux. Un de ces instruments est le Fonds européen de stabilité financière (FESF), établi en 2010, qui est calqué sur le mécanisme de soutien à la balance des paiements mentionné ci-dessus et qui a le même fondement institutionnel. Malgré sa courte existence, le FESF a levé jusqu'à 48,5 milliards d'euros pour le Portugal et l'Irlande. Une fois encore, la Commission a été chargée de l'emprunt des capitaux et de leur distribution dans le cadre de ce programme. Cependant, ces responsabilités financières dans le FESF comme dans le programme de soutien à la balance des paiements ne doivent pas être surestimées, dans la mesure où le Conseil doit toujours en approuver les termes – comme en 2011, par exemple, lorsque la Commission suggéra une réduction des marges de taux d'intérêt et une prorogation des échéances pour l'Irlande et le Portugal, suggestion que le Conseil finit par adopter. Dans ce cas précis, ce dernier n'avait pas le choix; cependant, tout autre fut le rôle de la Commission dans la gestion des instruments financiers mis en place ultérieurement avec des ressources accrues, lorsque les États membres décidèrent de déléguer la gestion de ces ressources à d'autres instances.

Dans cette seconde modalité d'assistance financière, tout d'abord incarnée par le FESF, la Commission ne s'est pas vu accorder de telles responsabilités. La tâche d'emprunter et de distribuer des fonds aux États membres, pour un montant de 440 milliards d'euros au total dans le cas du FESF, fut déléguée à une nouvelle organisation qui a pris la forme d'une société anonyme enregistrée au Luxembourg. Il en va de même pour le Mécanisme européen de stabilisation (MES) qui a remplacé le FESF (et le MESF, Mécanisme européen de stabilité financière). Cependant, la Commission est impliquée à plusieurs titres dans cette entreprise – bien que le fonctionnement de ces mécanismes soit régi par une logique intergouvernementale.

Il est fait appel aux compétences de la Commission à différentes étapes dans le processus au cours duquel est accordé un soutien à travers le MES, la plupart du temps avec celles de la BCE et du FMI (la fameuse « troïka »). Tout d'abord, lorsqu'un État membre demande un soutien, la Commission (avec la BCE) est chargée d'évaluer la situation eu égard aux risques pour la stabilité financière d'ensemble, les capacités de faire face au paiement de la dette publique de l'État demandeur et les besoins réels ou potentiels de financement. Ensuite, après une décision générale favorable à l'octroi d'un soutien par le conseil d'administration, la Commission (en tant que membre de la troïka) se voit confier la tâche de

négoier un protocole d'accord avec l'État demandeur – et elle signe ce protocole s'il est accepté par les États créditeurs. Enfin, la Commission et ses institutions partenaires au sein de la troïka sont chargées de surveiller le respect des termes du protocole d'accord. On peut certes se demander comment expertises et pouvoirs sont distribués en pratique au sein de la troïka, mais certains indices empiriques provenant de missions en Grèce, en Irlande et au Portugal suggèrent que la Commission joue un rôle de premier plan. Celle-ci travaille avec le FMI pour évaluer les besoins financiers des pays concernés et joue en fait un rôle déterminant dans la définition des programmes de réformes³. Cette dernière impression est confirmée par l'insatisfaction du FMI vis-à-vis du rôle de la troïka en Grèce – son propre rapport ayant condamné l'insistance de la Commission à imposer un plan d'austérité⁴.

Indépendamment du programme précis, l'octroi d'un soutien financier peut être lié aux mandats antérieurs de la Commission, ce qui est induit avant tout par son rôle de gardien supranational des traités, comme cela a été illustré dans le cas de la Hongrie et de l'Espagne. La Hongrie a demandé un second programme de soutien à sa balance des paiements en 2011, mais les négociations furent suspendues quand la Commission engagea une procédure d'infraction concernant, entre autres problèmes, l'indépendance de la Banque centrale hongroise au début de l'année 2012. Les négociations reprirent seulement après que le Premier ministre hongrois eut promis de mener plusieurs réformes. La condition implicite était que ces réformes soient mises en œuvre avant la conclusion des négociations. L'effet fut double : la Commission joua non seulement un rôle crucial dans la décision d'octroyer un soutien supplémentaire, mais elle tira aussi de son mandat de gardienne des traités le pouvoir d'avancer une incitation supplémentaire pour que les États membres respectent les lois de l'Union. Dans le cas de l'Espagne, dont les problèmes venaient avant tout de banques en faillite, le programme du MES requérait une surveillance particulièrement stricte des règles de l'aide publique, ce qui relevait naturellement de la Commission. Les dispositions prévues concernaient la restructuration du système bancaire espagnol et le versement de fonds provenant du MES pour garantir sa stabilité. Une fois de plus, la Commission eut un rôle déterminant dans la décision visant

3. Silvia Merler, Jean Pisani-Ferry, Guntram B. Wolf, *The Role of the ECB in Financial Assistance: Some Early Observations*, Parlement européen, juin 2012 (IP/A/ECON/NT2012-04).

4. Fonds monétaire international, *Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement*, rapport n° 13/156, mai 2013.

à octroyer ce soutien. Elle accepta finalement le plan présenté par l'Espagne et la restructuration débuta.

Un autre aspect de l'activité de la Commission est également lié au soutien financier : l'assistance technique et la gestion des programmes. Dans le cadre de la réponse à la crise grecque, la Commission a lancé un groupe de travail qui doit aider les autorités locales à mettre en œuvre des réformes structurelles. Composé d'experts nationaux et internationaux, et de membres du personnel de la Commission, ce groupe de travail examine nombre de secteurs d'action, offrant une assistance technique et encourageant l'absorption efficace des ressources mises à disposition par les programmes européens. Il favorise également des contributions ou des accords avec d'autres organisations internationales telles que le FMI. Outre différents projets dont elle est directement en charge et dont les missions et les visites des experts sont financées par son propre budget, la Commission a avant tout pour tâche d'accorder l'offre et la demande de soutien technique, de coordonner l'ensemble des projets en cours et de surveiller leurs progrès. Dans ce but, elle publie des rapports trimestriels qui illustrent ces avancées, les problèmes et les nouvelles actions envisagées. Enfin, le groupe de travail cherche aussi à favoriser le respect des lois de l'Union et encourage la transposition rapide des directives sur le plan national, ce qui est là aussi l'effet d'un mandat ancien renforcé par la délégation de nouvelles tâches.

Prise dans son ensemble, l'architecture de la gouvernance du soutien à la stabilité financière mobilise la Commission à plusieurs titres. Non seulement cette dernière propose des décisions concernant l'octroi de soutien et négocie des accords de conditionnalité, mais elle surveille également le respect de ces accords et assume donc des tâches cruciales à toutes les étapes du processus. Si l'on garde à l'esprit le remplacement du FESF et du MESF par le MES, on peut affirmer que la Commission a été tenue à distance lorsque l'aggravation de la crise exigeait des institutions pare-feu disposant d'un levier financier plus puissant⁵, mais on peut aussi se demander si la tâche technique que représente la gestion des prêts est fondamentale. La participation de la Commission a donc ici été fortement étendue durant la crise financière; en outre, les programmes liés au soutien de la stabilité financière semblent renforcer les pouvoirs accordés à la Commission par des mandats anciens en tant que gardienne des traités et gestionnaire des programmes de l'Union.

5. Dermot Hodson, « The Little Engine that Wouldn't: Supranational Entrepreneurship and the Barroso Commission », *Journal of European Integration*, vol. 35, n° 3, 2013, p. 301-314.

SURVEILLANCE DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Au-delà, l'Union a aussi mis en œuvre d'importantes réformes visant à prévenir de futures crises d'endettement. Depuis 2012, des changements cruciaux ont affecté l'ensemble des procédures existantes afin de piloter les politiques économiques et budgétaires nationales. Ces changements ont été rationalisés dans le cadre du « semestre européen » – cycle de coordination des politiques économiques et budgétaires au sein de l'Union – mis en place en 2010, qui, il faut le souligner, améliore la rigueur de l'élaboration des politiques économiques, en imposant des échéances claires et en combinant les mesures « lourdes » et « douces »⁶. Il fournit ainsi des liens politiques et institutionnels qui pourraient bien renforcer la position de la Commission dans son ensemble. Nous analyserons tout d'abord les réformes introduites en vue de la surveillance « lourde » qui entraîne de possibles sanctions, puis la coordination par des lois « souples ».

35

Certains des changements les plus discutés se trouvent dans le soi-disant *six-pack* du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) qui inclut cinq règlements et une directive⁷. Il vise à renforcer le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) de 1997 qui a montré son inefficacité au cours des années précédant la crise financière de 2007. En ce qui concerne la nouvelle architecture de la gouvernance du PSC, la réforme la plus importante est l'introduction du « vote à la majorité qualifiée inversée » pour les sanctions, lorsque les États membres ne respectent pas les recommandations. Dorénavant, une majorité qualifiée d'États membres doit voter *contre* les sanctions alors qu'auparavant ces États devaient voter *pour*. Ajoutée au fait que les amendes et sanctions sont désormais possibles bien plus tôt au cours du processus, cette réforme augmente le poids politique de la Commission qui continue d'être chargée de surveiller les progrès au niveau national et de proposer des actions contre les États membres déviants.

En outre, le *six-pack* accroît l'engagement de la Commission vis-à-vis du PSC de deux façons importantes. Tout d'abord, la procédure d'infraction pour déficit excessif est encore renforcée par la mise en application du critère d'endettement⁸ et l'introduction de l'évolution des dépenses

6. Mark Hallerberg, Benedicita Marzinotto, Guntram B. Wolff, « On the Effectiveness and Legitimacy of EU Economic Policies », *Bruegel Policy Briefs*, n° 4, 2012.

7. Règlements (UE) n° 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011 et 1176/2011, règlement du Conseil (UE) n° 1177/2011 et directive du Conseil 2011/85/UE.

8. Dorénavant, les États membres peuvent être soumis à la procédure d'infraction pour déficit excessif lorsque le ratio dette publique/produit intérieur brut excède 60 %, même si le

36 publiques dans le régime de surveillance. Ces réformes donnent un poids accru aux évaluations et recommandations de la Commission, qui peut désormais, par exemple, adresser des avertissements précoces aux États membres si leurs dépenses s'accroissent plus rapidement que leur produit intérieur brut. Ensuite, la procédure relative aux déséquilibres macroéconomiques concerne la Commission dans ses volets préventif et correctif. Dorénavant, la Commission suit les tendances macroéconomiques *via* un système d'alerte rapide activé par un tableau de bord qui compte actuellement onze indicateurs. Si les États membres dépassent certains seuils statistiques, le volet préventif présente des études approfondies qui doivent être menées par la Commission (et la BCE, si nécessaire). Cette approche qualitative va au-delà de simples calculs ; elle inclut la possibilité de missions *in situ* de bureaucrates de Bruxelles. Ces dispositions donnent à la Commission une grande autorité d'interprétation dans l'évaluation des déséquilibres. S'il s'avérait que les États membres présentaient des déséquilibres excessifs, la Commission serait encore une fois chargée d'élaborer des recommandations en vue d'adopter des mesures correctives.

Certes, les premiers résultats significatifs de ces réformes se font attendre. En 2013, à un moment donné, vingt pays se sont trouvés simultanément sous surveillance stricte dans le cadre de la procédure d'infraction pour déficit excessif, événement qui cependant se produisit avant l'instauration du *six-pack*. Dans tous les cas, la Commission s'est jusqu'ici abstenue d'adopter des mesures plus strictes. Au contraire, elle a proposé de reporter plusieurs échéances pour que soit effectué un ajustement budgétaire – ce qui peut être vu comme un signe d'hésitation avant d'imposer des sanctions ou comme un effort délibéré d'utiliser son pouvoir discrétionnaire pour mettre en avant ses recommandations de réforme dans le cadre des procédures plus « souples » de coordination. Le cas de la France (discuté plus loin) tend à accréditer cette seconde hypothèse. Dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, la Commission a assumé ses missions et mené des études approfondies sur douze États membres en 2012 et treize États membres en 2013. Il reste à voir si et quand des procédures d'infraction pour déficit excessif seront engagées – mais la Commission reste aux aguets.

déficit budgétaire est en dessous de 3 %. L'évaluation prend dans ce cas en compte d'autres facteurs et l'écart entre le niveau d'endettement d'un État membre et la valeur de référence de 60 % doit être réduit d'un vingtième par an (en moyenne, sur trois ans) pour que ne soit pas déclenchée cette procédure.

Le *two-pack*, qui comprend deux règlements⁹, prendra effet en 2014. Il amplifie les mesures introduites par le *six-pack* et le pacte budgétaire européen, comme nous le verrons plus loin, en ce qui concerne la coordination *ex ante* des politiques budgétaires et la surveillance des pays en difficulté financière. Débutant chaque année à l'automne, la procédure de surveillance se concentre sur les projets de budget des États membres de la zone euro pour l'année à venir. La Commission a la responsabilité d'évaluer l'ajustement des projets de budget au PSC en général et les recommandations spécifiques envoyées à chaque pays pour l'année précédente en particulier. Il va sans dire que la Commission ne peut pas empiéter sur la souveraineté nationale en matière de budget. Elle peut, par contre, donner du poids à son pouvoir de recommandation dans la mesure où ses premiers avis peuvent être utilisés plus tard lorsqu'il s'agira de décider s'il faut soumettre ou non certains États membres à la procédure d'infraction pour déficit excessif. Sous un angle plus positif, cette procédure autorise la Commission à présenter des directives budgétaires bien plus tôt que par le passé. De plus, ses prévisions budgétaires générales pour l'année à venir permettent de stimuler le débat au sein des gouvernements et parlements des États membres. Le *two-pack* introduit également des procédures plus strictes de surveillance pour les États membres qui reçoivent un soutien financier ou ont juste mis fin à des programmes d'ajustement structurel. Ces tâches sont, une fois de plus, déléguées à la Commission et (le cas échéant) à la BCE. Il en va de même lorsque peut être fournie une assistance technique à des États dont les capacités financières sont insuffisantes, une procédure qui ressemble *grosso modo* à celle employée par le groupe de travail pour la Grèce.

37

Au-delà des réformes discutées plus haut, qui ont été mises en place par des actes législatifs ordinaires, le TSCG – dit « pacte budgétaire européen » – est de nature intergouvernementale. Mais cet accord – qui vise à renforcer la discipline budgétaire et intensifier la surveillance au sein de la zone euro – implique également la Commission. D'un côté, il stipule que les mécanismes de correction, qui doivent être déclenchés automatiquement si les critères de déficit ne sont pas respectés, sont fondés sur des principes communs élaborés par la Commission. D'un autre côté, la Commission est une fois encore responsable de faire respecter les règles. Selon l'article 8 du TSCG, la Commission est « invitée à présenter » un rapport sur les mesures adoptées par les États participants. Si un avis négatif de la Commission n'est pas nécessaire pour

9. Règlements (UE) n° 473/2013 et 472/2013.

porter une question devant la Cour de justice, la gardienne des traités de l'Union joue un rôle équivalent en fournissant des informations cruciales permettant aux parties contractantes de prendre des décisions. Malgré sa nature intergouvernementale, rendue nécessaire par les réticences du Royaume-Uni et de la République tchèque, le TSCG présente certaines caractéristiques supranationales. Et l'on peut se demander si un fondement légal posé par les traités de l'Union aurait donné une forme tout à fait différente à l'architecture de la gouvernance.

38 Le TSCG intensifie également la procédure d'infraction pour déficit excessif. Son article 7 précise que les États participants « dont la devise est l'euro s'engagent à soutenir les propositions ou recommandations soumises par la Commission », à moins qu'une majorité qualifiée ne vote contre. Cela signifie que le pacte budgétaire européen étend le « vote à majorité qualifiée renversée » à toutes les étapes de cette procédure, même si cela n'est pas mentionné dans les réformes envisagées par le *six-pack*, accordant de ce fait un poids accru aux évaluations de la Commission.

Ainsi, les réformes visant à prévenir des crises futures ont, dans l'ensemble, renforcé la participation de la Commission à la surveillance de la politique économique. Elle est désormais responsable de la surveillance de la dette publique globale, de l'évolution des dépenses nationales et des déséquilibres macroéconomiques. Étant donné sa nature complexe, la dernière procédure exige une approche plus qualitative et établit un instrument tout à fait nouveau pour la Commission. En outre, les évaluations et recommandations de cette dernière ont désormais un poids accru du fait de l'introduction du « vote à majorité qualifiée renversée » en matière d'amendes et de sanctions. Enfin, le pacte budgétaire intergouvernemental invite lui-même la Commission à élaborer des principes de politique générale et à veiller au respect des accords passés entre les parties contractantes.

LA COORDINATION DES POLITIQUES NATIONALES

Outre la surveillance des politiques économiques et la capacité à ordonner des sanctions, il existe également des procédures de coordination qui visent à guider les politiques nationales par des mesures « souples ». Celles-ci visent à encourager des réformes dans des domaines politiques d'intérêt commun relevant au plus haut point de la souveraineté nationale, tels que l'emploi et la sécurité sociale. Il n'est pas surprenant que ces domaines aient suscité une plus grande attention durant la crise financière.

Il existe deux initiatives stratégiques à cet égard. La première est

« Europe 2020 », qui succède à la stratégie de Lisbonne appliquée jusqu'en 2010. Comme son prédécesseur, Europe 2020 est une stratégie de croissance ambitieuse qui affecte plusieurs domaines politiques. La seconde initiative est le « Pacte pour l'euro plus », adopté en 2011 par les membres de la zone euro et six autres États – Pologne, Bulgarie, Danemark, Roumanie, Lituanie et Lettonie. Ce pacte vise à améliorer la compétitivité, créer des emplois et contribuer à un niveau de dette publique viable en renforçant et affinant les engagements pris par les États dans le cadre de la stratégie Europe 2020.

Ces deux initiatives ont recours à des procédures qui ressemblent, dans leurs grandes lignes, à la méthode de coopération ouverte. Ce modèle de gouvernance est fondé sur une approche souple – des directives et recommandations qui doivent guider les initiatives de réforme des États membres. Elles ne comprennent pas de sanctions lourdes. Au contraire, ces procédures visent à évaluer et persuader *via* une pratique de dénonciation et condamnation, ainsi qu'à permettre un apprentissage politique en donnant pour exemple les meilleures pratiques distinguées au sein des pays de l'Union. La Commission est un fournisseur essentiel d'informations pour mener à bien ces deux initiatives. En début d'année, elle produit une étude sur la croissance annuelle qui décrit les progrès réalisés et les défis à venir dans des termes généraux. De façon idéale, ces priorités sont prises en compte lorsque les États membres établissent leurs programmes de stabilité nationale (dans le cadre du PSC) et de réforme (dans le cadre de la stratégie Europe 2020). Après avoir évalué les documents nationaux, la Commission propose des recommandations spécifiques pour chaque État, que le Conseil doit approuver. Elle évalue également les progrès réalisés dans le cadre des engagements du Pacte pour l'euro plus et, dans ce cas également, elle fournit des informations au Conseil européen qui est, en dernière instance, chargé de la surveillance politique. En liaison avec Eurostat, elle établit enfin un tableau de bord des progrès réalisés par rapport aux huit indicateurs principaux d'Europe 2020.

Il ne faut pourtant pas surestimer le rôle de la Commission dans ces procédures de coordination, puisque les États membres arguent souvent de leur souveraineté. Cela est illustré par l'orientation générale de la stratégie Europe 2020 qui a été essentiellement définie par le Conseil européen, qui a surpassé la Commission en se concentrant précisément sur l'emploi et la croissance et en refusant d'utiliser une approche plus large¹⁰. Les

10. Nicolai von Ondarza, *Koordinatoren an der Spitze. Politische Führung in den reformierten Strukturen der Europäischen Union*, SWP-Studie, avril 2011.

institutions des États membres jouent aussi un rôle important dans la phase de mise en œuvre des mesures. En fait, au cours du premier cycle du semestre européen (janvier-juillet 2011), les États membres se sont efforcés d'atténuer certaines des recommandations de la Commission et des doutes sérieux ont été exprimés au sujet d'un processus de coordination politique sans sanctions¹¹.

40 Cependant, au vu de la crise actuelle, les lois souples deviendront peut-être plus strictes à l'avenir. On en trouve un exemple dans les recommandations faites à la France en 2013. L'invitation à réformer – *inter alia* – le marché du travail et le système de retraite prit un sens particulier du fait de la proposition simultanée d'étendre les délais accordés au pays pour procéder à un ajustement budgétaire dans le cadre du PSC – ce qui donnait l'impression que les recommandations étaient la condition de l'extension, d'où sans doute la très vive réaction du Président français. Même si les critiques vis-à-vis de la Commission insistent sur le fait que cette dernière n'a pas le pouvoir d'imposer ces réformes, il s'agit sans doute là d'un des cas les plus discutés de loi souple à ce jour. Étant donné le principe « se conformer ou expliquer » qui impose au Conseil de publier les raisons pour lesquelles il a modifié certaines recommandations, cette tendance va probablement se confirmer. Si tel est le cas et si le Pacte pour l'euro plus et la stratégie Europe 2020 sont pris au sérieux par les États membres, l'engagement de la Commission sera accru par le biais d'une surveillance plus stricte et de recommandations plus spécifiques – même si son rôle est beaucoup plus faible que dans le cas des approches dites lourdes.

LA SUPERVISION DU SECTEUR FINANCIER

Dans le domaine de la supervision du secteur financier, le rythme des réformes a été plus lent que dans d'autres secteurs. Cependant, deux initiatives méritent d'être mentionnées : le Système européen de supervision financière (SESF) et l'union bancaire tant discutée qui a commencé à prendre forme avec l'introduction du Mécanisme de surveillance unique (MSU).

Mis à part l'élaboration de la proposition visant à créer le SESF en 2009, la Commission n'a pas été ici beaucoup impliquée. Les tâches concernées ont été déléguées à quatre nouvelles institutions qui se sont mises au travail en 2011 (et la Commission est simplement représentée dans

11. Caroline de la Porte, Philippe Pochet, « Why and How (Still) Study the Open Method of Coordination (OMC) », *Journal of European Social Policy*, vol. 22, n° 3, 2012, p. 336-349.

leurs conseils respectifs): trois autorités de surveillance européennes¹² pour la surveillance microprudentielle et le Comité européen du risque systémique pour la surveillance macroprudentielle. Les premières sont avant tout chargées de coordonner et de guider les autorités nationales (sans avoir le droit d'interférer dans leur travail); la dernière peut, au bout du compte, faire des recommandations non contraignantes aux États membres et aux autorités nationales spécifiques ou à celles de l'Union. La Commission ne joue qu'un rôle d'évaluation dans ce domaine; les recommandations contiennent des clauses qui l'autorisent à examiner la structure et les résultats de ce système de surveillance.

La décision prise en 2013 de créer le MSU peut être considérée comme un grand pas de plus vers une union bancaire européenne, mais les capacités de contrôle reviennent à la BCE qui a la responsabilité de la supervision directe des banques les plus importantes (et de celles qui reçoivent un soutien financier direct des fonds européens) et de la surveillance des systèmes nationaux de supervision des banques moins importantes. Une fois encore, la Commission ne s'est vu accorder qu'un statut d'observateur au sein du conseil de surveillance et est responsable de l'évaluation. Après trois ans, elle publiera un rapport sur le MSU qui sera accompagné de recommandations. Elle a aussi la tâche de proposer des lois visant à la mise en place d'un Mécanisme de résolution unique, vis-à-vis duquel elle considère que son rôle est de « décider sur la base des recommandations du Conseil de résolution unique, ou de sa propre initiative [...] si une banque doit être soumise ou non à une procédure de résolution, et à quel moment », et de mettre en place « un cadre pour l'utilisation des instruments de résolution »¹³. À l'automne 2013, on ne savait pas clairement qui allait prendre ces décisions, mais cette compétence pourrait très bien être transférée à la Commission qui se voit comme la seule institution de l'Union dotée de l'autorité légale adéquate.

Jusqu'ici, donc, la Commission se contente d'assumer ses anciens mandats d'élaboration et d'évaluation des politiques concernant la surveillance du secteur financier. Ses activités dans ce domaine ne se sont donc développées que marginalement. Cependant, si le Mécanisme de résolution unique prenait la forme proposée par la Commission, l'implication de cette dernière s'accroîtrait de façon considérable.

12. Il s'agit de l'Autorité bancaire européenne, de l'Autorité européenne des marchés financiers et de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles.

13. Communiqué de presse de la Commission européenne, Bruxelles, 10 juillet 2013 (IP/13/674).

*

Cette analyse des réformes en temps de crise a montré que le rôle de la Commission est loin de disparaître au sein de la gouvernance économique de l'Union. Alors que les règles pour les États membres deviennent de plus en plus strictes, l'exécutif de l'Union joue un rôle pivot dans le but de les imposer. Si son pouvoir de définir les priorités a sans doute été restreint durant la crise, son rôle d'exécutant s'est accru de façon substantielle. Ce constat offre trois enseignements pour l'étude de la gouvernance économique de l'Union en général et de la Commission en particulier.

42 Tout d'abord, la Commission a une assise plus solide qu'auparavant, car les tâches qui lui sont déléguées sont loin d'être simplement des questions purement administratives. Émettre des avis et des recommandations – que ce soit pour le soutien financier ou la surveillance de la politique économique – pour permettre à d'autres institutions intergouvernementales de prendre des décisions est une tâche hautement politique. Son rôle dans les négociations a été aussi politisé, comme le montrent les controverses autour du principe de conditionnalité appliqué par les États créditeurs. Et la surveillance du respect des exigences présentées dans les programmes d'ajustement budgétaire ou le PSC réformé donnent à la Commission d'importants pouvoirs discrétionnaires, tout comme son rôle de centre d'information entre les États membres pour la coordination des politiques nationales.

Ensuite, pour la Commission, ces réformes semblent indiquer une évolution de l'entrepreneuriat politique à la gestion politique¹⁴. Cette évolution avait été envisagée par Brigid Laffan dès 1997¹⁵ et les deux principales raisons citées alors ne sont guère surprenantes aujourd'hui: le degré d'intégration atteint et un environnement moins favorable. S'il est vrai que la gouvernance économique avait et a toujours un caractère moins supranational que d'autres domaines politiques, il y avait déjà beaucoup à gérer sous les régimes de surveillance et de coordination, ce qui laissait moins d'espace à l'entrepreneuriat politique au moment de la crise. Si l'on ajoute à cela le niveau de confiance historiquement bas dans les institutions supranationales et le peu d'expérience de la

14. Michael W. Bauer, « Co-Managing Programme Implementation: Conceptualizing the European Commission's Role in Policy Execution », *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n° 5, 2006, p. 715-735.

15. Brigid Laffan, « From Policy Entrepreneur to Policy Manager: The Challenge Facing the European Commission », *Journal of European Public Policy*, vol. 4, n° 3, 1997, p. 422-438.

Commission dans les domaines du soutien et de la supervision de la stabilité financière, il n'est pas surprenant que celle-ci se soit abstenue de poursuivre des plans ambitieux d'intégration dans ces deux domaines. Son nouveau rôle va entraîner de nouveaux défis. Son premier bilan au sein de la troïka montre que négocier et faire appliquer une stricte conditionnalité dans des circonstances précaires est une tâche délicate pour laquelle elle devra développer de nouvelles compétences. De la même façon, son autorité interprétative dans le cadre du semestre européen exigera qu'elle fasse des recommandations prudentes de façon à ne pas agiter les États membres de façon excessive. Dans une certaine mesure, il appartient à la Commission de sauvegarder une alliance assez lâche entre une surveillance plus « lourde » et une coordination plus « souple ». De façon générale, jusqu'ici l'exécutif de l'Union ne dispose que d'un pouvoir de levier potentiel. Il reste à voir s'il l'utilisera et comment.

43

C'est là, enfin, l'enseignement principal pour des recherches ultérieures. Au lieu d'accorder trop de poids à la définition des priorités et aux grandes initiatives politiques de l'Union, le rôle d'exécutant de la Commission doit être pris plus au sérieux dans la gouvernance économique et au-delà. Sinon, les recherches sur l'Union courent le risque de sous-estimer les nombreuses petites « poches de pouvoir » dont disposent les bureaucrates de Bruxelles. Ce ne sera pas là une tâche facile. Mettre à jour les sources d'influence au sein de la troïka, par exemple, demandera des recherches poussées. Cependant, et pas seulement dans le domaine de la gouvernance économique, il pourrait bientôt apparaître que les tâches exécutives, ces zones où la Commission a gagné de l'influence, sont plus significatives et pourraient avoir plus de poids politique que ce qui a été étudié jusqu'ici sous le chapitre de l'entrepreneuriat politique.

Ainsi, le rôle de la Commission dans le processus d'intégration européenne n'a pas été amoindri mais s'est plutôt transformé. La crise financière pourrait bien s'avérer avoir été un catalyseur de changements qui étaient jusque-là restés en grande partie inaperçus. Dans la mesure où le système politique de l'Union ne cesse de mûrir, l'entrepreneuriat politique va sans doute se faire encore plus rare. Les analystes seraient donc bien avisés de ne pas mesurer l'évolution du rôle de la Commission à partir de l'esprit entrepreneurial en déclin mais devraient relever le défi d'analyser sa marge de manœuvre politique dans le cadre des programmes de surveillance et de pilotage de la mise en œuvre des mesures adoptées. Dans cette perspective, il est difficile de diagnostiquer un déclin

des pouvoirs de la Commission et il faut plutôt parler de leur transformation. Le régime émergent de gouvernance économique et financière offre de nouvelles possibilités d'influence supranationale, et la future direction de la Commission pourrait bien utiliser politiquement ses nouveaux pouvoirs d'exécutant, comme elle a utilisé l'initiative politique dans le passé.

TRADUIT DE L'ANGLAIS PAR ISABELLE RICHEL

R É S U M É

Alors que la récente crise économique et financière a refaçonné l'ordre institutionnel de la gouvernance économique de l'Union européenne, le rôle de la Commission est remis en question. Cette dernière est, en général, présentée sur le déclin, mais les auteurs avancent ici une perspective plus nuancée. Sa capacité à déterminer les priorités de l'Union s'est en effet affaiblie à cause du leadership croissant du Conseil européen; pourtant, la mise en œuvre d'une grande majorité de décisions concernant la gouvernance économique dépend toujours de l'exécutif de l'Union. Le rôle de la Commission, armée de compétences plus conséquentes en matière d'exécution, est peut-être moins visible, mais certainement pas moins important.