Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication (ESPO)

Le semestre européen, entre rupture et continuité

Examen de l'ampleur des pouvoirs délégués à la Commission européenne dans le cadre du semestre européen: analyse législative, textuelle et étude de cas

Massart Tom

Mémoire en vue de l'obtention du grade de Master en Études européennes

Promoteur : C. Fontan

Lecteur : T. Delreux

Juin 2020

Déclaration de déontologie

Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie. Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux, …) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur.

Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au Code de déontologie pour les étudiants en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses et savoir que le plagiat constitue une faute grave.

Remerciements

Je tiens à remercier ma famille et plus particulièrement mes parents qui m'ont guidé et soutenu pendant toutes ces années. Ils m'ont également donné les moyens de faire des études. Je veux leur exprimer ici toute ma reconnaissance !

Je tiens à remercier deux personnes que j'ai rencontrées durant ce master et qui sont devenues de vrais et proches amis : Antoine et Baptiste ! J'espère que nous pourrons continuer ces débats passionnés et toujours intéressants autour de ce projet européen qui nous tient à cœur.

Je remercie le Professeur Tom Delreux d'avoir accepté d'être le lecteur de ce mémoire !

Enfin, je tiens à remercier mon promoteur, le Professeur Clément Fontan. Je n'aurais pas pu réaliser ce mémoire sans ses précieux conseils et ses encouragements. Je le remercie également d'avoir cru suffisamment en moi pour m'orienter dans mes projets futurs !

Merci également à tous ceux qui de près ou de loin m'ont conseillé, relu et m'ont donné des idées ayant influencé mes recherches !

Table des documents

Table des tableaux

Tableau 1. Paramètres d'analyse et indicateurs de changement – Analyse lexicométrique…...40

Tableau 2. Paramètres d'analyse et indicateurs de changement – Étude des deux cas.....42

Tableau 3. L'évolution des compétences octroyées par les États à la Commission.....60

Tableau 4. Formes les plus fréquentes du corpus général.....68

Tableau 5. Formes les plus fréquentes du corpus des pays débiteurs.....69

Tableau 6. Formes les plus fréquentes du corpus des pays créditeurs.....70

Tableau 7. Focalisation sur la dette.....70

Tableau 8. Chronologie des sources primaires.....106

Tableau 9. Résumé des différents documents utilisés au niveau des trois analyses.....106

Tableau 10. Les recommandations adressées à l'Espagne.....114

Tableau 11. Les recommandations adressées aux Pays-Bas.....126

Table des figures

Figure 1 Illustration du socle théorique.....31

Figure 2. Illustration de la portée des analyses en vue de répondre à la question de recherche.....44

Figure 3. Illustration des 3 piliers de la gouvernance économique européenne.....46

Figure 4. Analyse de similitude sous forme de cercle du corpus général.....71

Figure 5. Analyse de similitude sous forme de cercle du corpus des pays débiteurs.....72

Figure 6. Analyse de similitude sous forme de cercle du corpus des pays créditeurs.....72

Figure 7. Dendogramme de formes emblématiques de chaque classe du corpus général.....73

Figure 8. Dendogramme de formes emblématiques de chaque classe du corpus des pays débiteurs.....74

Figure 9. Dendogramme de formes emblématiques de chaque classe du corpus des pays créditeurs.....74

Figure 10. Pays créditeurs et débiteurs en 2018.....104

Figure 11. Déficit public en 2018 et 2018.....105

Figure 12. Illustration visuelle de l'OMT.....110

Figure 13. Nuage des mots les plus fréquents - corpus général.....111
Figure 14. Nuage des mots les plus fréquents - corpus des pays débiteurs.....112
Figure 15. Nuage des mots les plus fréquents - corpus des pays créditeurs.....113

Table des matières

DÉCLARATION DE DÉONTOLOGIE 1

REMERCIEMENTS 2

TABLE DES DOCUMENTS 3

Table des tableaux *3*

Table des figures *3*

TABLE DES MATIÈRES 5

GLOSSAIRE 8

I. INTRODUCTION 9

1. Avant-propos *9*

2. L'Union économique et monétaire : un paradigme et une asymétrie *9*

3. Question de recherche et hypothèses *11*

4. Structure du mémoire *12*

II. PREMIÈRE PARTIE: CONSIDÉRATIONS THÉORIQUES 14

1. Chapitre 1. Les différentes perspectives théoriques portant sur la construction de l'Union économique et monétaire *14*

1.1 Les approches positionnelles ou structurelles 15

A. Les néo-fonctionnalistes 15

B. Les théories intergouvernementalistes 16

i. Les concepts d'high and low politics, L'intergouvernementalisme libéral et le Nouvel intergouvernementalisme 17

ii. Les réformes de la gouvernance économique et les limites de l'intergouvernementalisme 18

C. La théorie unifiant les postulats néo-fonctionnalistes et intergouvernementalistes : Le *Failing forward* 20

D. Entre intergouvernementalisme et supranationalisme : La délégation asymétrique de souveraineté 21

2.1 Les approches institutionnalistes 23

A. L'institutionnalisme sociologique 23

i. Le rôle de la pression opérée par les pairs 24

ii. Les concepts d' « exit and voice » 25

B. L'institutionnalisme historique 26

3.1 Les approches idéelles 28

A. Ordo-libéralisme versus néo-dirigisme 28

B. Le cadrage (*framing*) de la dette 29

4.1 Conclusion 30

2. Chapitre 2. Méthodologie *33*

1.1 Design de la recherche 33

A. L'Étude qualitative 33

B. Débat sur le choix de la méthode de recherche : la Politique comparée et le *Comparative Process tracing* 33

i. La Politique comparée (comparative politics) 34

ii. Le Comparative Process tracing 34

2.1 Corpus 36
3.1 Traitement du corpus 37
A. Analyse comparative de la législation antérieure et postérieure à la crise 37
B. Analyse lexicométrique 38
C. Analyse de trois processus du semestre européen de 2019 pour les Pays-Bas et l'Espagne sous forme d'étude de cas 41
4.1 Conclusion 43
III. SECONDE PARTIE : LE FONCTIONNEMENT DU SEMESTRE EUROPÉEN ET LES TROIS ANALYSES 45
1. Chapitre 1 : La mise en œuvre du semestre européen 45
1.1 Le semestre européen, une structure en trois piliers 45
A. Premier pilier : la surveillance budgétaire 46
i. Les règles concernant le déficit public 47
ii. Les règles concernant la dette publique 48
iii. La procédure de déficits excessifs 48
iv. L'obligation de transmissions de données chiffrées et correctes 49
B. Deuxième pilier : la surveillance macroéconomique 49
i. Prévention et correction des déséquilibres macroéconomiques 50
ii. Procédure de déséquilibres macroéconomiques excessifs 50
C. Troisième pilier : la coordination socioéconomique 51
2.1 Le fonctionnement temporel du semestre européen 52
A. Les prévisions économiques d'automne : octobre à décembre 52
i. Octobre 52
ii. Novembre 52
B. Les prévisions économiques d'hiver : décembre à février 53
i. Décembre/Janvier 53
ii. Février 53
C. Les prévisions économiques du printemps – Mars à mai 54
i. Mars 54
ii. Avril 54
iii. Mai 55
D. Les prévisions économiques d'été – Juin/juillet 55
3.1 Conclusion 55
2. Chapitre 2 : Analyse de la législation et des pouvoirs formels délégués à la Commission depuis la crise 56
1.1 Les « solutions » adoptées pendant la crise financière 57
A. Le *Six-Pack* 57
B. Les innovations apportées par le traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (*Fiscal Compact*) 58
C. Le *Two-Pack* 58
2.1 Interprétation des changements de compétences formelles attribuées à la Commission à la suite de la crise financière 59
A. L'évolution des compétences de la Commission 60

B. Le *Failing Forward* comme étude de la portée intégrative des réformes adoptées pendant la crise 63
C. Les concepts d' « exit and voice » et de *Path dependency*, complémentaires à l'analyse du *Failing Forward* 64
3.1 Conclusion 65
3. Chapitre 3 : Analyse lexicométrique 67
1.1 Présentation des corpus 67
2.1 Étude comparative des résultats des analyses du logiciel pour les trois corpus 68
3.1 Interprétation des résultats de l'étude comparative 76
4.1 Conclusion 77
4. Chapitre 4 : Étude comparative de trois processus du semestre européen pour l'Espagne et les Pays-Bas 79
1.1 L'économie politique de l'Espagne et des Pays-Bas : critiques et recommandations attendues dans le cadre du semestre européen de 2019 79
2.1 Les Projets de plan budgétaire (*Draft Budgetary Plan* - DBP) 81
A. L'Espagne, pays débiteur 81
B. Les Pays-Bas, pays créditeur 83
C. Comparaison 84
3.1 La différence dans les rapports par pays adressés aux deux États 85
4.1 Les recommandations spécifiques aux pays de la Commission et du Conseil 86
5.1 En conclusion : La délégation asymétrique de souveraineté 87
IV. CONCLUSION GÉNÉRALE DU MÉMOIRE 89
V. BIBLIOGRAPHIE 93
1. Actes et traités juridiques 93
2. Documents officiels 94
3. Ouvrages scientifiques 97
4. Articles scientifiques 97
5. Sites internet consultés et dictionnaires 100
6. Autres sources 101
VI. ANNEXES 102
1. Annexe 1. Les dates clés de la gouvernance économique européenne 103
2. Annexe 2. La distinction entre États débiteurs et créditeurs 104
3. Annexe 3. Les différents documents utilisés lors des trois analyses 106
4. Annexe 4. Le calendrier du semestre européen 109
5. Annexe 5. L'objectif de moyen-terme 110
6. Annexe 6. Compléments à l'analyse lexicométrique 111
7. Annexe 7. Comparaison entre les recommandations de la Commission et les recommandations formelles adoptées par le Conseil 114

Glossaire

AMR : *Alert Mechanism Report* (Rapport sur le mécanisme d'alerte)

BCE : Banque centrale européenne

CSRs : *Country specific recommandations* (recommandation spécifique par pays)

DBP : *Draft Budgetary Plan* (projet de plan budgétaire)

DG ECFIN : Direction générale de la Commission : Affaires économiques et financières

DG EMPL : Dirction générale de la Commission : Emploi, affaires sociales et inclusion

DG FISMA : Direction générale de la Commission européenne : Stabilité financière, services financiers et union des marchés des capitaux

Formation ECOFIN du Conseil: formation affaires économiques et financières du Conseil de l'UE

GOPE : Grandes orientations de politiques économiques

JEP : *Joint Employment Report* (Rapport conjoint sur l'emploi)

MES : Mécanisme européen de stabilité

MOC : Méthode ouverte de coordination

OMT : Objectif de moyen-terme

PIB : Produit intérieur brut

PSC : Pacte de stabilité et de croissance

TSCG : Traité sur la Stabilité, la Coordination et la gouvernance

UE : Union européenne

UEM : Union économique et monétaire

I. Introduction

1. Avant-propos

Le 8 octobre 1970 est remis au Conseil des ministres des Communautés européennes le Rapport concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire dit « Rapport Werner » du nom du président luxembourgeois ayant supervisé les travaux. Ce plan, élaboré par le Comité Werner après 7 mois de discussions, ancre l'idée de l'Union économique et monétaire (UEM) dans une logique de portée fédérale. En effet, il était nécessaire selon le texte « que les principes de décisions de politique économique soient pris au niveau communautaire » et que les « pouvoirs nécessaires soient transférés du plan national au plan de la Communauté » (Rapport Werner, 1970, p. 15).[1] Le rapport détaillait aussi différentes phases pour réussir à mettre en place dans la décennie une véritable unification des politiques économiques et monétaires, solution vue comme indispensable à la résolution des déséquilibres économiques susceptibles de « compromettre sérieusement » la réalisation du marché unique (Rapport Werner, 1970, p. 2). L'idée d'un approfondissement économique avec la création d'un véritable gouvernement économique (ou institution apparentée) ainsi qu'une intégration monétaire sous l'égide d'une banque centrale européenne (BCE) a été formulée 20 ans avant la création de l'actuelle UEM par ces mots : « l'unification économique et monétaire est un processus irréversible dans lequel il convient de s'engager avec la ferme volonté de le mener à son terme en acceptant toutes les implications qu'il comporte sur les plans économiques et politiques ». La portée intégrative profonde dans ce rapport, présentée comme essentielle à la viabilité d'une UEM, a suscité d'importants débats lors des négociations du traité de Maastricht et lors de la mise en place de l'actuelle Union économique et monétaire. Un regard à la gouvernance économique de l'Union européenne d'aujourd'hui suffit à faire constater que ce projet n'a pas été suivi. En effet, le texte sera définitivement abandonné en 1974.

2. L'Union économique et monétaire : un paradigme et une asymétrie

L' Union économique et monétaire a été construite dans les années 90 sur la base d'une asymétrie entre une politique monétaire essentiellement supranationale, sous l'égide de la Banque centrale européenne (BCE), et une politique économique restée essentiellement une prérogative nationale (Verdun, 2003). Cette dernière est ainsi coordonnée au niveau européen (Puetter, 2004). Différents débats ont précédé la mise en place de l'architecture de l'UEM. Au niveau de sa forme finale, les conceptions allemandes et françaises divergeaient. La France dont

[1] Les citations sont rédigées selon les normes APA.

l'économie était traditionnellement dirigiste et influencée par le politique voulait la création à terme d'un gouvernement économique européen comme contrepartie à la création d'une BCE dont l'indépendance était une condition essentielle pour l'Allemagne (Verdun, 2003; Maes, 2004 ; Howarth, 2007). Cependant, les dirigeants allemands, influencés par l'ordo-libéralisme, une doctrine prônant la stabilité monétaire et un laisser-faire du marché encadré par des règles, craignaient qu'un véritable gouvernement économique ne porte atteinte à l'indépendance de la Banque centrale (Verdun, 2003, Maes, 2004). De plus, une autre discussion eut lieu entre la France et l'Allemagne quant à la manière de mettre en place l'UEM. La France, « monétariste » et attachée à sa souveraineté voulait d'abord une intégration des politiques monétaires avant de se concentrer sur l'intégration des politiques économiques (Howarth, 2007 ; Maes, 2004). Au contraire, l'Allemagne dite « économiste » voulait d'abord qu'on intègre les politiques économiques nécessaires au bon fonctionnement d'une intégration monétaire qui devait avoir lieu dans un second temps (Maes, 2004). Il a été décidé de fixer comme objectif la création d'une monnaie unique et d'une banque centrale indépendante ainsi que de commencer la mise en place de l'UEM par le pilier monétaire dans l'espoir qu'il y ait une intégration des politiques économiques dans un second temps.

Au cours de la construction de la gouvernance économique européenne[2], les gouvernements des États membres ont toujours été réticents à déléguer leurs pouvoirs et leurs prérogatives souveraines aux instances supranationales comme ils l'ont fait au niveau de la gouvernance monétaire avec la mise en place de la BCE (Verdun, 2010). En effet, il n'y a jamais eu de consensus au niveau des matières économiques entre les États pour déléguer massivement des compétences à l'échelon européen (Devoluy, 2004). Ainsi, le choix de se tourner vers une coopération économique a été celui préféré, car de cette manière, chaque État conservait le contrôle sur le domaine économique perçu comme une prérogative au cœur de la souveraineté étatique. L'absence de délégation de pouvoirs en vue d'intégrer les politiques économiques nationales au niveau communautaire (moyen possible de résoudre l'asymétrie de l'Union économique et monétaire) constitue un paradigme politique. En effet, cette manière de considérer le pilier économique de l'UEM est devenue un « prisme à travers lequel les décideurs politiques voyaient l'économie ainsi que leur propre rôle au sein de celle-ci » (Hall, 1993). Un

[2] La gouvernance, selon les institutions européennes, « désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence » (Livre blanc sur la Gouvernance, 2001).

tel paradigme a eu une influence durable pendant toute la période antérieure à la crise économique et financière de 2007- 2008.

3. Question de recherche et hypothèses

Le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) élaboré en 1997 est formé par deux règlements et par les conclusions du Conseil européen d'Amsterdam (16-17 juin 1997). Ce texte promeut la rigueur et impose aux pays de la zone euro d'éviter les déficits excessifs en établissant des règles budgétaires et fiscales que les États doivent respecter. Les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre du Pacte de stabilité et de croissance ainsi que la crise financière ont poussé les États à adopter plusieurs mesures en vue d'approfondir et d'améliorer la gouvernance économique européenne. Le semestre européen découle du *Six-Pack*[3] et a été pour la première fois mis en œuvre en 2011. Il s'agit d'un cadre annuel se déroulant sur plusieurs mois au niveau de l'Union européenne et comprenant divers processus de contrôle, de surveillance et de coordination des politiques budgétaires, fiscales, économiques et sociales de chaque État.[4] En effet, le semestre européen unifie et réunit dans le temps la surveillance budgétaire et macroéconomique ainsi que la coordination économique et sociale se fondant sur des interactions entre les institutions européennes et les États membres. En outre, le semestre européen constitue un espace de dialogue, mais aussi de contrôle de la mise en œuvre de recommandations/opinions formulées par les institutions européennes et qui peut aboutir sur de possibles sanctions. Ce changement opéré par le semestre au niveau de la gouvernance économique en vue de « sauver l'euro » pose la question de la permanence du paradigme politique qui se caractérise par le prisme au travers duquel les décideurs politiques ont toujours été réticents à approfondir l'intégration économique. **Les pouvoirs de contrôle et de sanction délégués à la Commission dans le cadre du semestre européen constituent-ils un véritable changement de paradigme au niveau la politique économique de l'UEM ? Ce mémoire aura pour objet de déterminer la persistance après la crise de 2007-2008 du paradigme politique à travers lequel les dirigeants des États de l'Union ont toujours perçu les politiques budgétaires, fiscales et macroéconomiques et qui est caractérisé par une volonté de coordination et non pas d'intégration approfondie.**

Pour mesurer le changement ou la continuité du paradigme se matérialisant à travers une éventuelle délégation de souveraineté de la part des États envers la Commission pendant et

[3] Ce paquet de législation est constitué de 5 règlements et d'une directive ayant pour dessein de mettre en place le semestre européen et la surveillance multilatérale des États membres.
[4] Il faut entendre par « processus », un « ensemble de phénomènes, conçu comme actif et organisé dans le temps » et pouvant être qualifié de « suite ordonnée d'opérations aboutissant à un résultat » (Rey-Debove & Rey, 2016).

après la crise, ce travail va s'attacher à analyser les interactions pendant le semestre européen entre les pays et l'institution communautaire. Le semestre européen reprend différents processus offrant une interaction entre la Commission et les différents pays. Parmi les États de l'Union européenne, il faut distinguer ceux faisant partie de la Zone euro et ayant adopté la monnaie unique, et ceux qui n'en sont pas encore membres parce qu'ils ne remplissent pas les conditions reprises dans les critères de convergence ou qui bénéficient d'un *opting out* négocié lors du traité de Maastricht. Une autre distinction peut également s'opérer entre les États dits « créditeurs » et les États dits « débiteurs ». Dans une année de référence déterminée (ici 2018[5]), les pays créditeurs sont ceux qui sont des « prêteurs nets » et les pays débiteurs sont ceux qui sont des « emprunteurs nets » par rapport au PIB de chaque pays.[6] On peut analyser le semestre européen en fonction de la différence dans les rapports entretenus par la Commission avec les différents pays et plus particulièrement en fonction des relations que l'institution cultive avec les pays débiteurs et créditeurs. **La première hypothèse retenue dans ce travail est la suivante : si nous observons un changement de paradigme, alors la Commission européenne a vu son pouvoir de contrôle et de sanction des politiques macroéconomiques et budgétaires renforcé**. **L'expansion des pouvoirs de l'institution est une condition nécessaire mais non suffisante pour que cela caractérise un véritable changement paradigmatique. En effet, il faut que l'augmentation des compétences s'incarne uniformément à tous les pays**. **La seconde hypothèse de ce travail est donc: si le semestre européen se situe dans la continuité des politiques antérieures et dans le paradigme politique ayant prévalu lors la construction de l'UEM, les compétences de la Commission n'ont pas été renforcées, ou elles l'ont été uniquement dans le rapport que l'institution supranationale entretient avec les pays débiteurs**. **Cela illustrerait ainsi le rôle prépondérant joué par les pays créditeurs au sein de l'UEM.**

4. Structure du mémoire

Les trois analyses dans ce mémoire sont menées de manière qualitative selon la méthode du *Comparative Process tracing* qui consiste à étudier et comparer les mécanismes causaux ainsi que leurs relations générant l'absence ou la permanence du paradigme politique retenu dans notre recherche (Palier & Trampusch, 2018). Des comparaisons sont réalisées entre les processus, mais aussi entre différents corpus d'États, représentants de la division entre États

[5] Année pour laquelle les données les plus récentes sont disponibles.
[6] Voir annexe 2 (pp.104-105) : tableau montrant le ratio par PIB entre « prêteurs nets » et « emprunteurs nets ».

créditeurs et États débiteurs. Les trois analyses s'attachent à caractériser l'ampleur des compétences de la Commission vis-à-vis des pays de la Zone euro.

- Une première étude porte sur l'analyse de la législation existante depuis le traité de Maastricht jusqu'à la réforme de la gouvernance économique européenne après la crise. Les changements apportés par l'adoption du *Six-Pack*, du *Two-Pack*, du traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (TSCG) sont comparés avec la situation antérieure.
- La deuxième analyse consiste en une étude lexicométrique qui s'attache à étudier et à comparer les différences dans la manière dont la Commission s'adresse pendant le semestre européen à la totalité des pays de l'UE, aux pays débiteurs et aux pays créditeurs. Les États choisis pour l'étude de discours sont les Pays-Bas, l'Allemagne, l'Espagne et le Portugal.
- La dernière analyse est une étude de deux cas dont l'objectif consiste à examiner la mise en œuvre effective du semestre européen en 2019, année pour laquelle les données les plus récentes sont disponibles. Trois processus à l'œuvre pour deux pays représentant les pays créditeurs (Pays-Bas) et débiteurs (Espagne) sont étudiés et leurs résultats sont comparés.

La structure de ce mémoire est organisée en deux parties. La première partie comprend l'aspect théorique du mémoire avec la revue de la littérature sur le semestre européen ainsi que le socle théorique permettant de donner une signification concrète aux résultats des analyses menées dans ce travail. La méthodologie employée lors de la réalisation de ce mémoire y est aussi détaillée. Enfin, la seconde partie porte sur les analyses et l'opérationnalisation de la théorie en vue de pouvoir mesurer et évaluer l'ampleur des pouvoirs délégués à la Commission à travers le semestre européen et l'éventuel changement paradigmatique qu'il incarne. Une conclusion générale clôture ce mémoire de master.

II. Première partie: considérations théoriques

Le premier chapitre de la première partie de ce mémoire a pour objet de présenter notre socle analytique ainsi que les différentes théories et perspectives pouvant caractériser le changement de paradigme matérialisé par l'ampleur des pouvoirs octroyés par les États à la Commission pendant le semestre européen. Avant d'effectuer nos analyses, il est essentiel de pouvoir comprendre au moyen de cadres analytiques le paradigme politique caractérisé par la réticence des États à déléguer plus de souveraineté dans les domaines macroéconomiques, fiscaux et budgétaires. Trois approches de la littérature scientifique portant sur la gouvernance économique européenne sont donc passées en revue : les approches positionnelles, structurelles et idéelles. Notre socle théorique ainsi que les perspectives qui lui sont complémentaires sont étudiés. Ensuite, le second chapitre a pour objectif de présenter la méthodologie retenue dans ce mémoire : le *Comparative Process Tracing*. Le corpus sur lequel portent nos différentes études y est également décrit. Enfin, les paramètres constitutifs d'un potentiel changement de paradigme pour chaque étude et la manière dont ces analyses sont mobilisées pour répondre à notre question de recherche y sont explicités.

1. Chapitre 1. Les différentes perspectives théoriques portant sur la construction de l'Union économique et monétaire

L'Union économique et monétaire a été un sujet analysé et commenté à de nombreuses reprises par la communauté scientifique. L'originalité de ce mémoire est de se centrer sur le semestre européen comme un outil de gouvernance économique dans le but d'examiner si sa mise en œuvre constitue un véritable changement paradigmatique. Beaucoup d'auteurs considèrent le semestre européen comme un tournant dans la gouvernance socio-économique de l'UE étant donné les mécanismes déployés pour renforcer la convergence économique entre les États (Verdun & Zeitlin, 2018). En effet, la Commission s'est vu attribuer un nouveau rôle qui consiste à vérifier et à faire des recommandations annuelles sur les déséquilibres macroéconomiques éventuels ainsi que sur le budget des États membres. Nous pouvons distinguer différentes écoles de pensées qui fournissent des prismes permettant aux chercheurs d'aborder la gouvernance économique selon différents aspects. Ces différents cadres de pensée peuvent être rassemblés en trois grandes approches : les approches positionnelles, les approches institutionnalistes et les approches idéelles (Parsons, 2007). Il faut souligner que deux théories sont au cœur du cadre analytique de ce travail et forment le socle sur lequel s'appuiera notre interprétation : **la délégation asymétrique de souveraineté et le *Failing Forward***. Ces deux

théories se complètent dans ce travail et doivent être considérées dans un dialogue l'une avec l'autre. Toutes les autres théories mentionnées permettent de remédier aux éventuelles limites de notre socle théorique et sont complémentaires à celui-ci. Chacune contient aussi des angles morts concernant le semestre européen et le paradigme politique. Il convient donc de faire discuter dans ce chapitre ces théories entre elles, de montrer leur force et leur faiblesse au niveau de l'analyse qu'elles peuvent fournir sur la réticence des États à intégrer davantage leurs politiques macroéconomiques, fiscales et budgétaires pendant le semestre européen (paradigme politique). Le chapitre sera structuré en fonction des trois grandes approches (positionnelle, institutionnelle et idéelle). Au sein de ces trois parties, les théories les plus importantes seront examinées ainsi que les analyses qu'elles peuvent mobiliser ayant trait la caractérisation d'un éventuel changement de paradigme dans la délégation des compétences de la part des États et qui se reflète dans le semestre européen.

1.1 Les approches positionnelles ou structurelles

Il y a plusieurs courants théoriques au sein de cette approche et qui sont le néo-fonctionnalisme, les théories de l'intergouvernementalisme, l'analyse offerte par le *Failing Forward* et la théorie de la délégation asymétrique de souveraineté. Une importance particulière est accordée à la théorie de la délégation asymétrique de souveraineté et au *Failing Forward* qui forment le cadre analytique de ce travail. Elles illustrent et expliquent chacune différemment, la réticence des États à approfondir l'intégration du pilier économique avant la crise et peuvent fournir une analyse sur la permanence éventuelle du paradigme politique dans la période postérieure à celle-ci. En outre, l'ensemble des théories de cette section offre un point de vue sur le semestre européen et sur le rôle joué par la Commission et les États membres pendant celui-ci. En effet, chacune adopte une position, un angle d'analyse ayant trait à un des acteurs que ce soit la Commission (néo-fonctionnalisme) ou les gouvernements (intergouvernementalisme, délégation asymétrique de souveraineté). Les approches positionnelles ou structurelles supposent les comportements des acteurs comme étant rationnels. L'analyse des différentes écoles au sein de cette approche porte donc sur la manière dont les acteurs se positionnent dans le « paysage matériel » (dans ce travail, l'UEM et plus particulièrement le semestre européen) dont l'influence va orienter leur comportement (Parsons , 2007).

A. Les néo-fonctionnalistes

Le néo-fonctionnalisme est la plus anciennes des grandes théories sur l'intégration européenne. Les néo-fonctionnalistes utilisent comme élément théorique central le mécanisme

du *spill-over* ou d'engrenage qui est supposé être le processus de conduite de l'intégration régionale (Rosamond, 2000). Selon les néo-fonctionnalistes, l'intégration d'un domaine politique peu saillant (les politiques monétaires par exemple) va automatiquement entrainer une pression fonctionnelle pour un approfondissement ou un élargissement de l'intégration dans un domaine apparenté et donc une plus grande délégation de pouvoir au niveau européen (Rosamond, 2000).[7] Cependant, selon Dyson (2012), la théorie néo-fonctionnaliste appliquée à l'UEM est « essentiellement optimiste », car elle reposait sur une croyance en l'efficacité inexorable du débordement de l'intégration d'une politique vers un autre secteur apparenté. L'expérience antérieure en termes d'intégration renforçait et légitimait cette croyance, car on envisageait rétrospectivement la construction européenne comme une succession de *spill-over* ayant eu pour point de départ la mise en place d'une union douanière, transformée par la suite en marché intérieur avant d'aller vers une union monétaire qui aurait menée nécessairement à une intégration économique approfondie (Dyson, 2012).

L'absence ou la faiblesse du *spill-over* ayant mené à un véritable approfondissement de l'union économique a montré les limites du néo-fonctionnalisme. En effet, l'intégration monétaire n'a pas entrainé d'intégration profonde des politiques macroéconomiques, budgétaires et fiscales au niveau européen pouvant être exercée par un véritable gouvernement économique européen (ou autre institution apparentée).[8] À l'heure actuelle, les politiques menées au sein de la gouvernance économique européenne sont essentiellement coordonnées entre les États membres et restent donc dépendantes des pays. La théorie néo-fonctionnaliste échoue à fournir une analyse explicative sur le peu d'intégration de ces politiques pendant la période antérieure à la crise. Les limites du néo-fonctionnalisme peuvent être en partie comblées par les théories intergouvernementalistes qui analysent l'absence d'intégration des politiques macroéconomiques, budgétaires et fiscales du point de vue des États, considérés comme des acteurs centraux.

B. Les théories intergouvernementalistes

Les intergouvernementalistes considèrent la construction de l'UEM sous le prisme des États. Selon ces derniers, ce sont les États et non les institutions supranationales qui jouent un rôle clé dans la gouvernance économique européenne. Ces théories sont intéressantes pour ce travail, car elles témoignent du rôle central des pays au sein du pilier économique de l'UEM et permettent de fournir une explication sur le paradigme politique. En effet, ce paradigme expose

[7] Cette conception découle de la théorie monétariste, dont le théoricien principal est Friedman, et qui a fait entrer dans la littérature le néo-fonctionnalisme avec son mécanisme de *spill-over* (Dyson 2012).
[8] Contrairement aux politiques monétaires intégrées au sein de la Banque centrale européenne (BCE).

la réticence des États à déléguer davantage de souveraineté en vue d'approfondir l'intégration dans les domaines macroéconomiques, fiscaux et budgétaires. Ce travail va s'intéresser à la manière dont les concepts de *high and low politics*, la théorie de l'intergouvernementalisme libéral et du Nouvel intergouvernementalisme peuvent fournir un angle d'analyse du paradigme politique complémentaire aux deux théories principales de ce mémoire, ainsi qu'à leurs limites.

i. Les concepts d'high and low politics, *L'intergouvernementalisme libéral et le Nouvel intergouvernementalisme*

Les concepts d'*high and low politics* fournissent une explication sur la réticence des États à déléguer des compétences aux institutions européennes dans le cadre de la gouvernance économique. Hoffmann, théoricien de l'intergouvernementalisme conventionnel[9] a réalisé une distinction conceptuelle entre *high* et *low politics*, symbolisant la saillance des différentes politiques étatiques au sein de l'opinion publique (Saurugger, 2013). Ces concepts établissent une réticence pour les pays à déléguer des compétences dans les domaines jugés saillants par la population comme les politiques macroéconomiques, budgétaires et fiscales qui sont les éléments centraux des processus à l'œuvre pendant le semestre européen En effet, elles sont visibles et ont un impact important sur les citoyens qui contrôlent davantage leurs politiciens dans ces domaines, contrairement au domaine monétaire dont la saillance est relativement faible et qui est plus facile à intégrer. Les concepts d'*high and low politics* fournissent une explication possible à cette réticence des États à l'intégration (notre paradigme politique).

Moravcsik (2003), ancien étudiant d'Hofmann, a analysé la période antérieure au traité de Maastricht et a théorisé l'intergouvernementalisme libéral. Cette théorie permet aussi de fournir une analyse sur la période antérieure à la crise de 2007-2008 ainsi que sur la réticence des États à véritablement intégrer leurs politiques macroéconomiques, budgétaires et fiscales. C'est un modèle en 3 étapes qui fonctionne comme suit : la formation des préférences se fait au niveau national et celles-ci sont traduites au niveau européen à travers des négociations intergouvernementales qui vont mener à la mise en place d'institutions supranationales pour minimiser les coûts de transactions, maximiser les intérêts des États et assurer le respect par ceux-ci de ce qui est décidé au niveau européen (Saurugger, 2013).[10] En effet, dans la période antérieure à la crise, les États membres préféraient laisser le pouvoir de décision à une instance

[9] L'intergouvernementalisme conventionnel est fondé sur le réalisme et a été développé par Hoffmann pour expliquer l'intégration européenne. Selon ce chercheur, le système international est fondé sur la diversité plutôt que sur la cohérence (Saurugger, 2013). Les négociations entre États mènent donc à de la diversité, ne peuvent pas mener à de l'homogénéité et à de l'unité.

[10] Un des principaux apports de ce modèle est qu'il analyse pour la première fois la formation des préférences au niveau domestique (Saurugger, 2013).

dans laquelle ils pouvaient influencer les politiques en vue de maximiser leurs intérêts: le Conseil. Ainsi, la Commission s'est vue octroyer dans le traité de Maastricht le rôle de surveillance de « l'évolution de la situation budgétaire et du montant de la dette publique dans les États membres » (Article 104 C §1 du traité de Maastricht). Le rôle du Conseil, contrairement à celui de la Commission qui était limité à la surveillance et à l'évaluation, était le lieu formel de décision. Par exemple, une prérogative du Conseil (depuis le traité de Maastricht, article 104 C) consiste à décider sur recommandation de la Commission de l'ouverture de la procédure de déficit excessif à l'encontre d'un ou plusieurs pays.

Par surcroît, le *New intergovernmentalism* ou Nouvel intergouvernementalisme est une théorie relativement récente qui s'intéresse à l'UE après le traité de Maastricht. Cette théorie fournit un prisme permettant d'analyser le paradigme politique. Selon Brickerton, Hodson et Puetter (2015), il y a un paradoxe de l'intégration. En effet, on peut constater une extension du champ d'activité de l'UE, mais pas ou peu de délégation de pouvoir à des instances supranationales comme la Commission. C'est typiquement le cas avant la crise financière au niveau du pilier économique de l'UEM, élément central dans ce travail. La Commission ne chercherait ainsi plus à maximiser ses compétences, mais bien à éviter les échecs pendant la négociation et lors de la mise en œuvre des différentes politiques. En outre, l'UE serait, selon ces chercheurs, arrivée à un état de déséquilibre avec la prépondérance du plus petit commun dénominateur dans les processus de décision et une diminution de sa légitimité. Cette théorie fournit une explication sur le paradigme politique et donc sur la réticence des États à intégrer leurs politiques macroéconomiques, budgétaires et fiscales. En effet, selon la théorie du Nouvel intergouvernementalisme, les politiques postérieures à Maastricht ne peuvent essentiellement s'expliquer que par une coordination (et non plus une intégration) ou une délégation des compétences à des agences indépendantes. Les États ont ainsi créé un cadre budgétaire et fiscal au niveau européen au sein duquel leur différentes politiques sont coordonnées.

ii. Les réformes de la gouvernance économique et les limites de l'intergouvernementalisme

La crise économique et financière de 2007-2008 a mis en lumière les fondations fragiles et l'asymétrie de l'Union économique et monétaire, car il n'y avait pas de mécanisme prévu pouvant pallier les chocs économiques asymétriques (gouvernement économique européen, budget de la Zone euro, etc).[11] L'interprétation des intergouvernementalistes sur les réformes

[11] Blyth (2013, p.207) résume la crise comme le fait que « chaque vendeur d'obligations et chaque analyste d'actions a soudainement dû devenir un analyste des crédits et des contreparties pour chaque transaction, ce qui a entraîné l'arrêt du système dans son ensemble ».

adoptées dans le cadre de la crise expose une continuité avec le paradigme politique antérieur. En effet, Puetter (2016, p.602) analyse la crise de la Zone euro et les instruments de gouvernance économique adoptés (desquels découle le semestre européen) comme le résultat de « négociations interétatiques difficiles ». Il expose l'importance du consensus et des délibérations qui sont, selon lui, des « normes directrices pour la coordination des politiques intergouvernementales de l'UE ». Ainsi, le Conseil européen et les Sommets de l'Eurozone sont apparus pendant la crise comme les seules institutions détenant « le contrôle potentiel de la politisation de questions cruciales » (Fabbrini & Puetter, 2016, p.489). De plus, Maricut et Puetter (2017) font une lecture intergouvernementaliste du *Six-Pack* en voyant le Conseil comme l'initiateur de cette réforme institutionnelle malgré le grand rôle joué par la Commission.[12] Par surcroît, Laffan et Schlosser (2016, p.241) résument le changement incarné par le *Six-Pack* comme « "plus de la même chose" : plus de règles, plus de sanctions et plus de contrôle réglementaire ». Selon les intergouvernementalistes, les mesures prises pendant la crise et desquelles découle le semestre européen tireraient leur origine essentiellement des interactions entre les États au sein d'organes intergouvernementaux (comme l'Eurogroupe) et démontreraient ainsi une permanence du paradigme politique.

Les théories intergouvenementalistes fournissent une analyse permettant d'expliquer le paradigme politique dans des situation antérieur à la crise ainsi que le rôle d'impulsion joué par les États pendant la crise. Un angle mort de cette école de pensée est la focalisation des chercheurs principalement sur les États considérés comme des acteurs centraux dans les domaines ayant trait aux politiques macroéconomiques, budgétaires et fiscales. En effet, le rôle joué par les États et par les forums intergouvernementaux ainsi que les concepts d'*high and low politics* sont difficiles à mobiliser pour analyser concrètement le semestre européen où la Commission, institution supranationale, peut être considérée comme un acteur central au sein des différents processus mis en œuvre (voir partie 2, chapitre 1). De plus, les théories intergouvenementalistes ne font pas état de la différence dans le contrôle et la mise en œuvre des règles qui peut avoir lieu entre les États. De même, l'intergouvernementalisme, seule, peine à expliquer les raisons de l'adoption des différents traités et actes législatifs pendant la crise et qui ont permis de renforcer la gouvernance économique et le rôle de la Commission (le *Six-Pack*, le TSCG, le *Two-Pack*). La théorie du *Failing Forward* peut fournir un angle d'analyse plus complet sur les nouveaux instruments adoptés pendant la crise.

[12] Le *Six-Pack* est un paquet de 6 législations adoptées en 2012 en vue de renforcer la gouvernance économique européenne.

C. La théorie unifiant les postulats néo-fonctionnalistes et intergouvernementalistes : Le *Failing forward*

La théorie de Jones, Kelemen et Meunier (2016) réconcilie les postulats néo-fonctionnalistes et intergouvernementalistes.[13] Cette approche est **une théorie centrale** dans ce travail, car elle permet d'analyser le processus de délégation de souveraineté pendant la crise et fournit des pistes de réponses sur l'éventuel changement de paradigme. Elle offre une perspective analytique permettant d'expliquer la délégation de nouvelles compétences à la Commission (manifestée par son rôle pendant le semestre européen) à travers la réforme de la gouvernance économique européenne adoptée pendant la crise. Jones, Kelemen et Meunier (2016) analysent la construction de l'UEM comme étant incomplète et comme étant le résultat d'institutions et d'approfondissements incomplets. Ainsi, les décisions prises au niveau européen dans un temps court sont le reflet des négociations entre les États dont le résultat mène au plus petit dénominateur commun. Les chercheurs analysent ces négociations sous le prisme de l'intergouvernementalisme libéral comme suit (Jones, Kelemen & Meunier, 2016, p.1016) :

> Même si nous supposons que les États membres ont un intérêt commun à préserver l'euro, des divergences dans les préférences peuvent encore conduire à des accords menant au plus petit dénominateur commun. Certains dirigeants nationaux peuvent penser que des réformes limitées peuvent s'avérer suffisantes ; d'autres peuvent reconnaître leur insuffisance, mais préfèrent simplement reporter le plus longtemps possible des réformes plus profondes et plus impopulaires.

Les institutions et les politiques qui émergent du plus petit commun dénominateur sont donc incomplètes et mènent à des crises. Le *Failing Forward* postule que pendant les crises comme la crise de la zone euro, les États membres adoptent des solutions toujours incomplètes qui approfondissent l'intégration européenne de manière limitée et entrainent plus tard des nouvelles crises. Les auteurs résument cela comme suit (Jones, Kelemen & Meunier, 2016, p.1017) :

> Si cette dynamique est à l'œuvre, nous devrions observer les points suivants: (a) les gouvernements membres devraient introduire des structures de gouvernance incomplètes à la suite de négociations menant au plus petit dénominateur commun, (b) au moins certains dirigeants nationaux impliqués dans ces négociations devraient indiquer qu'ils croient que les structures de gouvernance incomplètes risquent de se révéler inadéquates, c) les structures de gouvernance incomplètes devraient générer des *spill-overs* fonctionnels contribuant à déclencher de futures crises, et d) le cycle devrait se répéter.

Selon les auteurs de la théorie du *Failing Forward*, avant la crise financière, les leaders européens ont « échoué à mettre en place des mécanismes adéquats pour l'ajustement macroéconomique en cas de choc asymétrique au niveau de la demande agrégée » (Jones,

[13] Elle se base sur la théorie du *Joint-decision Trap* de Scharpf qui analyse l'UE sous une composante essentiellement intergouvernementaliste. En effet, la volonté d'arriver au consensus dans les matières où l'unanimité est requise (qui sont considérées par les États comme figurant au cœur de leurs prérogatives) entraine des résultats suboptimaux qui constituent des pièges pour toute avancée de l'intégration (Scharpf, 1988). On retrouve ici l'idée d'asymétrie caractérisée par une absence d'intégration dans les politiques économiques (et sociales).

Kelemen & Meunier, 2016, p.1017). En effet, les États étaient réticents à approfondir l'intégration des politiques macroéconomiques. L'apport principal de cette théorie dans ce travail est le modèle qu'elle fournit pour étudier un éventuel changement de paradigme illustré par l'évolution des pouvoirs de la Commission dans la période de crise. La question se pose si après la crise, les changements que les États membres ont introduits pour renforcer la gouvernance économique européenne représentent un véritable tournant. Il est intéressant d'examiner lors de nos analyses si le semestre européen comme outil de gouvernance macroéconomique rentre dans le modèle du *Failing Forward* en étudiant le pouvoir réel (substantiel ou fragmentaire) que la Commission, instance supranationale garante de l'intégration européenne, a reçu à la suite de la crise de la zone euro. Cependant, cette théorie ne peut qu'aider à analyser de manière générale l'ampleur des pouvoirs de la Commission (vis-à-vis de tous les pays). Une limite de cette théorie est qu'elle se centre sur une intégration uniforme. En effet, il n'y a pas de distinction réalisée entre les États. Or, une de nos hypothèses est qu'un renforcement des pouvoirs de la Commission (pendant le semestre européen) seulement vis-à-vis des États débiteurs ne représenterait pas un changement de paradigme, mais bien une perpétuation de la réticence des États à la délégation. **Il faut donc combiner cette théorie avec celle de la délégation asymétrique de souveraineté pour former un véritable socle théorique** permettant d'interpréter les résultats de nos trois analyses menées dans la seconde partie de ce travail.

D. Entre intergouvernementalisme et supranationalisme : La délégation asymétrique de souveraineté

La délégation asymétrique de souveraineté est la **deuxième théorie centrale** de ce mémoire. Elle permet d'étudier si le semestre européen et les compétences déléguées à la Commission constituent un véritable changement paradigmatique ou si la délégation de compétences n'est manifeste que pour certains États. Cette théorie s'attache à résoudre certaines limites des théories intergouvernementalistes et néo-fonctionnalistes. Dawson (2015), dans son article « The Legal and Political Accountability Structure of 'Post-Crisis' EU Economic Governance », analyse la gouvernance économique européenne des dix dernières années et le semestre européen à travers certains de ses processus comme les procédures de déséquilibres macroéconomiques, de déficits excessifs et les recommandations spécifiques par pays. Après Maastricht et dans une perspective influencée par le Nouvel intergouvernementalisme, Dawson (2015, p.978) souligne une augmentation du processus de décision selon la méthode intergouvernementale, car « les États membres n'étaient tout simplement pas disposés à payer le prix de la diversité que représente le transfert d'un contrôle politique important à des acteurs

supranationaux. Ainsi, dans le cadre du semestre européen, le Conseil européen a gagné de plus en plus d'influence sur le processus de décision et le Conseil est resté l'organe de décision principal (Dawson 2015). De plus, au sein du semestre européen, le pouvoir de contrôle des États membres par la Commission au moyen de recommandations, de rapports de même que les pouvoirs de surveillance de l'institution ont été renforcés comme l'expose Dawson (2015, p.979) : « la nouvelle gouvernance économique est ainsi perçue comme un retour à la supranationalisation afin de combattre la "faiblesse" de l'intergouvernementalisme, en particulier son incapacité à assurer une mise en œuvre nationale efficace des politiques de l'UE ». Selon ce chercheur, la gouvernance post-crise est donc marquée par un paradoxe se caractérisant par un renforcement de la méthode communautaire[14] ainsi qu'une continuité ou permanence des politiques intergouvernementales antérieures (comme théorisé également au sein du *Failing Forward*), car « ni les acteurs supranationaux ni les autres gouvernements ne peuvent pleinement bénéficier de la confiance par rapport aux précieuses ressources nationales » (Dawson, 2015, p.979).

Par surcroît, Dawson (2015, p. 980) expose l'absence d'uniformité dans l'utilisation des pouvoirs de la Commission ainsi que des autres institutions supranationales: « le niveau de prescription varie considérablement d'un État à l'autre en fonction de sa santé budgétaire, avec des obligations particulièrement lourdes pour les États recevant une aide financière ». De ce phénomène découle le concept de délégation asymétrique de souveraineté qui consiste pour un État à « céder sa souveraineté au niveau transnational pour répondre à des problèmes communs, mais seulement en sachant que son État restera souverain même là où d'autres États ne le seront pas » (Dawson, 2015, p.981).Un exemple de délégation asymétrique est la procédure de déficit excessif déclenchée dans le cadre du semestre européen. Les pays ayant atteint leur objectif de moyen terme (la stabilité budgétaire) peuvent jouir de plus de liberté en termes d'allocation budgétaire (et d'éventuels écarts par rapport aux normes) et sont moins sujets à des contrôles de la part de la Commission. La supervision budgétaire n'est donc pas uniforme entre les États créditeurs dont le budget est excédentaire et les États débiteurs dont la propension aux déficits est plus élevée. L'asymétrie dans la délégation de souveraineté s'explique aussi par le processus de décision qui est principalement intergouvernemental alors que la mise en œuvre des décisions postérieures à la crise est supranationale (Dawson, 2015, p.981). Les grands États sont donc moins susceptibles de recevoir des sanctions que les plus petits. Enfin, Dyson (2010,

[14] La méthode communautaire se caractérise par un rôle central de la Commission comme entité régulatrice et qui est isolée des pressions politiques.

p.598) analyse la crise économique de 2007-2008 sous le prisme de la distinction entre pays créditeurs et débiteurs et illustre cette asymétrie:

> La conception et le fonctionnement de la gouvernance macroéconomique internationale et européenne reflète une asymétrie de pouvoir, dans laquelle les États "débiteurs", en particulier les débiteurs chroniques, ont moins de poids de négociation que les créanciers.

La théorie de la délégation asymétrique de souveraineté peut donc fournir une explication sur une éventuelle permanence du paradigme politique antérieur à la crise qui est caractérisé par la réticence des États à déléguer davantage de compétences aux instances supranationales dans les domaines macroéconomiques, politiques et fiscaux. En effet, si la délégation de souveraineté n'est pas uniforme entre les États, le paradigme politique continuerait à prédominer. Les États créditeurs pourraient donc avoir contribué à renforcer la gouvernance économique européenne et les pouvoirs de la Commission en sachant que cette délégation de souveraineté les affecterait peu. Cependant, cette théorie à elle seule n'est pas suffisante pour expliquer les différentes mesures adoptées pendant la crise et qui ont conduit au rôle central joué par la Commission pendant le semestre européen. Elle doit se lire notamment **en combinaison avec la théorie du *Failing Forward*** qui se focalise sur les processus de délégation pendant les périodes de crise. Ce socle analytique doit aussi être complété par les approches institutionnalistes supposant les institutions comme lieu d'influence sur les acteurs.

2.1 Les approches institutionnalistes

Les approches institutionnalistes étudient la manière dont les institutions influencent le comportement des acteurs et s'intéressent aussi à la façon dont ces derniers utilisent les règles et les structures institutionnelles pour favoriser leurs intérêts. Les institutionnalistes fournissent des clefs de lecture pour analyser le paradigme politique et l'ampleur de la délégation des compétences des États à la Commission dans les domaines macroéconomiques, budgétaires et fiscaux. Parsons (2007, p.70) définit l'institution sous l'angle : « des règles, conventions ou pratiques formelles ou informelles, ainsi que les manifestations organisationnelles que ces comportements de groupe prennent parfois ». Deux écoles de pensée différentes au sein des approches institutionnalistes peuvent renforcer le socle analytique de ce travail: l'institutionnalisme sociologique et l'institutionnalisme historique.

A. L'institutionnalisme sociologique

L'institutionnalisme sociologique s'intéresse aux institutions comme lieu de diffusion des pratiques et des règles qui vont influencer le comportement des acteurs (Hall & Taylor, 1996). Elle peut être utilisée pour étudier la gouvernance économique européenne. Cette théorie

souligne l'importance des normes institutionnelles qui vont se refléter sur le travail et les négociations des acteurs. En effet, des normes prescriptives conditionnent le comportement des acteurs comme l'illustrent Hall et Taylor (1996, p.948) : « les individus qui ont été socialisés dans des rôles institutionnels particuliers intériorisent les normes associées à ces rôles, et de cette manière, on dit que les institutions affectent le comportement ». Le rôle de la pression par les pairs au sien de la Méthode ouverte de coordination (MOC)[15] ainsi que les concepts d'« exit and voice » permettent de fournir une explication sur l'influence des institutions sur les acteurs du semestre européen.

i. Le rôle de la pression opérée par les pairs

Il est important de mieux cerner le rôle accordé dans la gouvernance économique européenne à la pression des pairs au sein des institutions. En effet, ce sont souvent des mécanismes de coordination, moins contraignants pour les États, qui ont été retenus dans la période antérieure avant la crise financière en adéquation avec le paradigme politique caractérisant la réticence des États vis-à-vis de l'intégration. En accord avec la théorie de l'institutionnalisme sociologique, Puetter (2004) expose l'importance de la pression des pairs lors de discussions informelles au sein de l'Eurogroupe.[16] Les États sont plus enclins à coopérer avec des mécanismes de pression collective (moins couteux) plutôt que d'opter en faveur de l'intégration en matière de politiques macroéconomiques, fiscales et budgétaires. Les pays ont ainsi, lors des réunions informelles, la possibilité d'aplanir leurs divergences de vues et de trouver un terrain d'entente. En outre, les sessions de l'Eurogroupe permettent aux ministres de la Zone euro de créer de la cohésion et d'adopter une position commune en vue des réunions du Conseil ECOFIN (Puetter, 2004).

La Méthode ouverte de coordination (MOC) se basant sur le *benchmarking*[17] et insérée dans la Stratégie de Lisbonne peut également être considérée dans cette perspective théorique. Les États comptaient sur la pression des pairs, les normes intériorisées ainsi que sur les résultats et les conseils des « bons élèves » pour que leurs objectifs soient atteints. Dans la perspective

[15] La Commission définit elle-même la MOC comme « une méthode intergouvernementale de 'coordination soft' par laquelle les États membres sont évalués les uns par rapport aux autres, avec la Commission jouant un rôle de surveillance » (Commission européenne, 2010, p.18).

[16] L'Eurogroupe est un organe informel de coordination des politiques économiques, opérant en dehors de la structure communautaire, bien que reconnu par le traité de Lisbonne dans le protocole n° 14. Le cadre informel des réunions résulte de la volonté de ne pas mettre en péril l'indépendance de la BCE (exigence des Allemands) et permet, contrairement au conseil ECOFIN où les réunions sont limitées aux sujets n'ayant pas suscité d'accord au sein des organes préparatoires (Coreper, comités, groupes de travail), d'avoir de vrais débats entre tous les ministres (Puetter, 2004).

[17] Le *benchmarking* est un outil basé sur la comparaison entre les États et qui suscite de la pression émanant des pairs au sein du Conseil et de l'Eurogroupe.

de l'institutionnalisme sociologique, la question se pose de savoir si les recommandations de la Commission dans le cadre du semestre européen sont suivies ou si cet outil macro-économique est juste un prolongement des politiques antérieures où les États comptaient sur les règles institutionnelles pour influencer le comportement des acteurs et dont le résultat s'est avéré peu efficace. Dyson & Quaglia (2012, p.190) parlent à propos de la MOC au sein du processus de Lisbonne de « performance historiquement faible » étant donné « le pouvoir limité de la Commission et du Conseil de contraindre les États membres à se conformer à des engagements politiques clairs et détaillés ». Une des limites de l'approche de la « pression par les pairs » est la focalisation opérée sur les négociations et l'influence des institutions sur celles-ci et non sur les résultats. Dans ce travail, nous cherchons à déterminer si le résultat des négociations pendant la crise a permis une intégration plus profonde des politiques macroéconomiques, fiscales et budgétaires. Dans l'affirmative, cela représenterait un changement de paradigme et donc un véritable tournant pour la gouvernance économique européenne. Cependant, la « pression des pairs » n'est pas le seul outil analytique que l'on peut déployer au sien de l'institutionnalisme sociologique. Les concepts d'« exit and voice » permettent d'analyser la manière dont le format institutionnel conditionne les États membres à plaider pour plus de coordination ou plus d'intégration et peut donc fournir des éléments causaux à un éventuel changement de paradigme.

ii. Les concepts d' « exit and voice »

Les concepts d' « exit and voice » ont été formulés en 1970 par Hisrschman dans son ouvrage *Exit, Voice and Loyalty – Responses to decline in firms, organizations and states*. Ces deux concepts tirés des sciences économiques et politiques fournissent une analyse de la manière dont l'architecture institutionnelle conditionne les relations entre les États et la permanence du paradigme relatif à la délégation de souveraineté de ceux-ci. Ces concepts sont importants dans ce travail, car ils peuvent fournir une explication causale au choix des États en vue de plus d'intégration ou plus de coordination (et donc à une absence ou une continuité du paradigme politique). Ils jouent un rôle important dans la caractérisation de la manière dont les politiques sont menées au sein des institutions. En effet, l' « exit » est « le mécanisme d'abandon de l'organisation face à des performances insatisfaisantes » tandis que le « voice » est « le mécanisme de correction et de récupération intraorganisationnelle » (Weiler, 1991, p.2411). Weiler (1991) ajoute aux concepts d'Hirschman celui de « Selective Exit » illustrant « la pratique des États membres consistant à conserver leur adhésion, mais à chercher à se soustraire

aux obligations qui leur incombent en vertu du traité, que ce soit par omission ou par commission » (Weiler, 1991, p.2412).

Ces trois concepts nous permettent d'étudier la période antérieure à la crise. En effet, l'intégration dans le domaine monétaire a conduit à la fermeture des « exits sélectifs » étant donné que l'essentiel des compétences a été transféré des États membres vers la Banque centrale européenne. En revanche, concernant le pilier économique de l'UEM, on a pu assister à une fermeture des « exits formels » illustrant l'incapacité (ou la grande difficulté) des États à quitter l'UEM ainsi qu'à une ouverture des « exits sélectifs » témoignant de la capacité de la part des États à violer les règles des institutions prises au travers de la législation communautaire. Ainsi, on peut interpréter dans ce sens les infractions des règles du PSC en 2003 qui n'ont pas déclenché de sanctions.[18] Une augmentation du « voice » illustrant la certaine flexibilité de la coopération instaurée entre les pays ainsi qu'une ouverture des « exits sélectifs » ont donc été retenus pour la mise en place du pilier économique. Il s'agit dans ce mémoire d'analyser si le paradigme politique caractérisé par le « voice » et les « exits sélectifs » a perduré dans la situation postérieure à la crise avec la mise en place du semestre européen. Un apport de la théorie de l'« exit and voice » dans ce travail est l'influence qu'elle expose de l'architecture institutionnelle qui détermine le choix des États pour plus d'intégration ou de coordination. En effet, si les « exits sélectifs » sont fermés, les États ne peuvent plus se départir de leurs obligations et les capacités de « voice » doivent être augmentées.[19] Les limites de ces concepts est leur relative abstraction ainsi que leur focalisation sur les institutions. L'architecture institutionnelle n'est qu'un des éléments influençant le choix des États pour plus d'intégration ou pour une simple coordination. Enfin, l'aspect temporel des politiques des institutions caractérisée par la *path dependency* a également un impact comme la prochaine sous-section en témoigne.

B. L'institutionnalisme historique

L'institutionnalisme historique expose l'influence de l'ancrage des institutions dans un temps donné qui va conditionner le comportement de celles-ci et des acteurs en leur sein (Hall & Taylor, 1996). Cette théorie illustre la permanence éventuelle de la frilosité des pays en vue de déléguer plus de leur souveraineté au niveau du pilier économique. De plus, le concept de

[18] En 2003, le pacte de Stabilité et de Croissance tant voulu par les Allemands, par peur de l'aléa moral, a été enfreint par ce pays. La France n'a pas tardé à suivre l'Allemagne avec des déficits publics dépassant les 3 % de son PIB. La Commission a donc ouvert une procédure de déficit excessif conformément au pacte, mais le Conseil, à la majorité qualifiée, a décidé de passer outre les sanctions.

[19] Le « voice » dans la gouvernance économique est caractérisé principalement par la coordination.

path dependency (chemin de dépendance) établit la difficulté (voire souvent l'impossibilité) après un certain temps (l'institutionnalisme historique s'intéresse au temps long) de faire changer les institutions dans leur manière de fonctionner ou au niveau de leurs objectifs, et qui engendre souvent des conséquences inattendues par rapport à leurs vocations de départ (Hall & Taylor, 1996).[20] Ce concept peut ainsi fournir une explication sur la difficulté de modifier la gouvernance économique en vue d'un véritable approfondissement. Par surcroît, Dyson (2009), revient sur l'importance du temps et expose la difficulté de la gouvernance économique européenne qui est « un monde temporel confronté au défi de la synchronisation d'un ensemble complexe d'horloges administratives » (Dyson, 2009, p.288). Il en va ainsi de la Stratégie de Lisbonne (dont la méthode ouverte de coordination a été reprise dans le semestre européen) qui « crée une série d'horloges pour les rapports, la surveillance et l'examen par les pairs » (Dyson, 2009, p.293).

De plus, Schmidt (2016), dans une perspective institutionnelle historique analyse les actes législatifs et les traités adoptés pendant la crise. Il voit le renforcement du PSC, l'instauration de nouvelles règles dans le *Six-Pack*, le *Two-Pack* et le TSCG comme influencées par le *design* d'institutions déjà pré-existantes ainsi que par la notion *de path dependency* (Schmidt, 2016). Il y aurait donc eu un approfondissement ainsi qu'un prolongement des politiques déjà existantes qui ont favorisé un accroissement des rôles de la Commission et de la Banque centrale européenne dont l'ampleur reste à déterminer dans le cadre du *Six-Pack* et donc du semestre européen. En outre, Le recours dans ce travail à l'institutionnalisme historique et plus particulièrement au concept de *path dependency* permet d'ancrer le paradigme politique dans une perspective temporelle. En effet, si le paradigme politique continue dans la période postérieure à la crise financière, cela peut être en partie dû à l'ancrage dans le temps des institutions de la gouvernance économique et de leur mode de fonctionnement caractérisé principalement par la coordination. Le concept de *path dependency* peut témoigner de la difficulté de changer ce paradigme et du véritable tournant incarné par le semestre européen si on y analyse un véritable approfondissement ou une intégration des politiqués macroéconomiques, budgétaires et fiscales. Une limite du concept de *path dependency* est son orientation uniquement temporelle sur les institutions qui favoriserait la permanence du paradigme politique. D'autres facteurs peuvent être pris en compte comme les idées des acteurs qui sont étudiées au sein de la section suivante.

[20] En effet, la Haute-Autorité de la CECA a évolué en Commission européenne avec des objectifs et des compétences différentes et qui n'ont eu de cesse d'être renforcés avec les différents traités.

3.1 Les approches idéelles

Les approches idéelles s'intéressent à la manière dont les idées ainsi que les interprétations orientent le comportement des acteurs (Parsons, 2007). Les idées comme catégorie générale regroupent les éléments culturels, les croyances, ainsi que les idées au sens strict et forment le cœur des approches idéelles (Parsons, 2007). Ces approches sont pertinentes dans ce travail, car elles ont influencé l'architecture actuelle de la gouvernance économique européenne.

A. Ordo-libéralisme versus néo-dirigisme

L'ordo-libéralisme est une doctrine économique très importante au sein de la gouvernance économique. Elle a influencé l'architecture de l'UEM dans laquelle un cadre budgétaire et fiscal commun a été mis en place (notamment au moyen du PSC) et dans laquelle l'essentiel des politiques macroéconomiques, budgétaires et fiscales sont restées des prérogatives étatiques. Cette doctrine économique est caractérisée par un ensemble de règles juridiques, techniques, sociales, morales, culturelles qui cadrent l'économie et un principe de « laisser-faire » pour que l'État ne fausse pas le « jeu du marché ». Le débat entre ordo-libéraliste et néo-dirigiste au niveau européen portait sur la nature de l'union économique qui devrait suivre l'intégration monétaire. Les Allemands, dans une perspective ordo-libérale plaidaient pour un contrôle strict des déficits et de la dette ainsi qu'une attention accrue à combattre l'inflation et à la stabiliser (Matthijs & Blyth, 2017). L'Allemagne considérait la possibilité d'établir un gouvernement économique de la Zone euro comme une menace pour le libre marché et l'indépendance de la BCE. Un budget plus élevé aurait aussi poussé l'Allemagne, premier contributeur au budget de l'UE, à devoir augmenter ses dépenses. Par opposition à la position allemande, il y avait la posture néo-dirigiste prônée par la France. Celle-ci est caractérisée par la promotion de politiques économiques et l'intervention de l'état dans l'économie.[21] Au niveau de la construction de l'UEM, c'est la doctrine allemande qui a été privilégiée avec, notamment, l'indépendance de la BCE ainsi que les règles de gouvernances reprises dans le Pacte de stabilité et de croissance ou plus récemment dans le traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (TSCG).

Concernant la mise en place de l'UEM, Blyth (2013) critique la perspective ordo-libérale et constate que tout n'est que règle dont le but est de réduire l'incertitude et de conditionner la venue d'un potentiel futur qui est jugé souhaitable. En effet, il mentionne cette

[21] Comme le mentionne Verdun (2003, p.20) : « les Français considèrent qu'en dernier recours, les politiques (plutôt que les technocrates et les règles) devraient mener la politique générale, donc également la politique monétaire »

croyance ordo-libérale qui consiste à se dire qu'il n'y aura pas de problème si personne n'enfreint les règles. Cependant, la confiance excessive dans les normes entraine un oubli essentiel : celui de l'incertitude, car on ne peut prédire le futur. Blyth (2013, p.92) caractérise cette croyance comme : « c'est l'ordo-libéralisme dans sa folie de même que la logique derrière l'euro » dont le projet est qualifié « d'hubris épistémique ». Le semestre européen s'inscrirait donc nécessairement dans un prolongement des rapports de force idéologique entre les États membres de l'UE où certains pays auraient la prépondérance et où les institutions ainsi que l'intégration seraient incomplètes. L'ordo-libéralisme permet d'expliquer la prépondérance du paradigme politique dans la période antérieure à la crise. En outre, examiner l'ordo-libéralisme dans une perspective idéelle permet de mettre en évidence cette lutte idéologique entre États ou certains en sont ressortis gagnants et les autres perdants. Une limite de cette approche est qu'elle ne se concentre que sur une des idéologies ayant, certes, eu une influence déterminante sur la réticence des États envers une intégration plus profondes et un approfondissement de la gouvernance économique. Cependant d'autres approches idéelles comme le cadrage de la dette jouent un rôle pendant le semestre européen.

B. Le cadrage (*framing*) de la dette

Le cadrage de la dette est une approche importante dans ce mémoire. En effet, la manière dont la dette est utilisée stratégiquement par la Commission envers les pays de la Zone euro peut refléter une éventuelle augmentation de ses pouvoirs. Ainsi, « la problématisation de la dette publique en termes de menace et de risque collectif fonctionne comme un dispositif réifiant une série de conventions rigidifiées » dont le PSC en est l'exemple type (Lemoine, 2008, p.124). Depuis la décision de mettre en place l'UEM lors du traité de Maastricht, les règles budgétaires et fiscales (intégrées dans le PSC), simples conventions entre les États, ont été considérées comme un dogme.[22] Les expressions suivantes rapportées par Lemoine (2008, p.123) témoignent de la dimension mystique de la croyance ordo-libérale dans les règles : « l'on a la foi ou l'on a pas la foi » dans les critères du PSC qui est la « Bible des Eurocrates Bruxellois » garants de « l'orthodoxie Maastrichienne ». En outre, la dette publique a été perçue depuis la mise en place de la gouvernance économique européenne comme étant une maladie : « la vérité obstinément refusée est qu'une dette publique importante est une anomalie faisant obstacle au bon fonctionnement de l'économie de marché » (Lemoine, 2008, p.122). Le

[22] Nous entendons « dogme » comme « proposition théorique établie comme vérité indiscutable par l'autorité qui régit une certaine communauté » (TLFI, Université de Lorraine).

cadrage de la dette peut ainsi être associé à la culpabilité et la honte pour les pays débiteurs.[23] La crise économique, causée principalement par les banques et par la finance, a été cadrée au niveau européen comme étant une crise des dettes souveraines et reflète de ce fait l'asymétrie entre les pays créditeurs et débiteurs comme Dyson (2010, p.604) l'expose :

> Le problème de gouvernance a été défini comme résidant avec (et à l'intérieur) des États « débiteurs » chroniques, comme le risque que les créanciers défaillants deviennent de futurs débiteurs chroniques (…). Les mécanismes de gouvernance doivent être renforcés pour resserrer la surveillance et durcir les sanctions à l'encontre des débiteurs chroniques. Il s'est avéré beaucoup plus difficile d'axer le débat et la négociation sur le renforcement des pressions sur les États "créanciers" à être plus actifs dans le soutien de la demande agrégée et à participer dans les nouveaux mécanismes d'aide financière collective.

Par surcroît, le cadrage de la dette « s'emboîte dans les jeux tactiques des professionnels de la politique et leurs stratégies de présentation » (Lemoine, 2008, p.139). Il y a ainsi des tensions régulières entre les institutions européennes qui accusent les États d'inconscience et d'irresponsabilité tandis que les politiciens nationaux accusent l'UE de rigidité dans la mise en œuvre du PSC (Lemoine, 2008). Le cadrage de la dette permet d'éclairer l'éventuelle différence entre pays créditeurs et débiteurs au niveau de la manière dont l'institution supranationale évalue leurs performance macroéconomiques, budgétaires et fiscales en fonction des règles européennes. Une telle différence pourrait signifier une continuité dans le paradigme politique puisque la Commission n'aurait gagné de réel pouvoir que par rapport à certains États. Une des limites de cette approche est qu'elle ne se concentre que sur l'idée de la dette qui seule ne permet pas d'établir une éventuelle évolution dans les pouvoirs de la commission et un changement de paradigme.

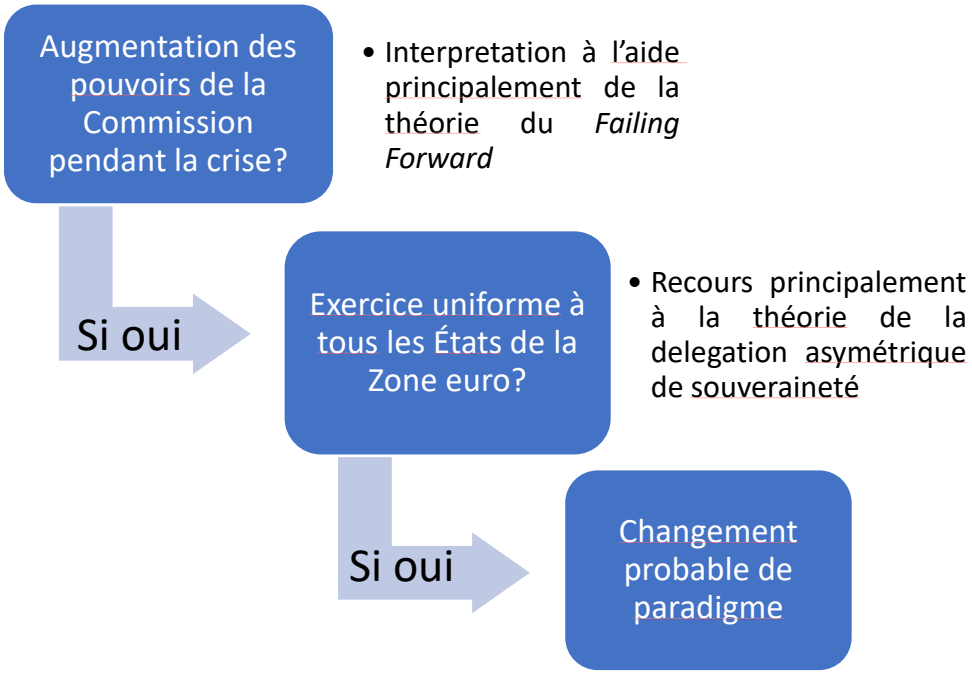
4.1 Conclusion

Les perspectives théoriques pertinentes présentes au sein des approches positionnelles, institutionnelles et idéelles et utilisées dans ce travail ont été exposées dans ce chapitre. Les principales théories utilisées : la délégation asymétrique de souveraineté et le *Failing Forward* sont complémentaires et forment le socle théorique en vue d'analyser dans la seconde partie du mémoire l'éventuel changement de paradigme au sein de la gouvernance économique européenne. En effet, la première permet de distinguer un potentiel accroissement des pouvoirs

[23] Comme l'illustre (Eriksen 2017, p.107) citant Offre (2014, pp.96-97) : « Le débiteur est moralement inférieur - coupable - parce qu'il n'a pas la maîtrise de soi nécessaire pour vivre dans les limites de ses moyens ; c'est-à-dire : non pas parce que ses faibles revenus et sa pauvre sécurité sociale l'oblige à recourir au crédit de consommation, non pas parce qu'un crédit uniquement bon marché, facilité par une politique monétaire défectueuse, plus des conditions laxistes lui ont offert une irrésistible opportunité d'acheter des prêts hypothécaires "subprimes", non pas parce que les acteurs du secteur financier accordaient des crédits de manière frivole parce qu'ils pouvaient s'attendre à être renfloués en toute confiance selon la logique du "too big-to-fail" au cas où quelque chose "tournerait mal", et non parce que les débiteurs souverains ont contracté des dettes afin de stimuler l'investissement et l'emploi dans l'économie "réelle" - toutes ces possibilités sont occultées et exclues de toute considération par le biais du cadre de la "culpabilité". »

de la Commission par rapport seulement à certains États (condition nécessaire au changement ou non du paradigme politique). Le *Failing Forward* permet d'expliquer l'incomplétude de l'intégration menée à la suite d'une crise (et donc des pouvoirs délégués à l'institution) et qui se manifeste dans ce travail à travers le semestre européen. Ces théories ont toutes les deux leurs limites: elle se focalisent sur des points très précis (le processus de négociation pendant la crise, l'ampleur uniforme ou non de la délégation) et ne sont pas des théories pouvant, seules, interpréter et analyser la période postérieure à la crise financière. Elles ne permettent également pas à elles seules d'étudier la permanence ou non du paradigme politique (objet de ce mémoire) caractérisé par la réticence des États à intégrer véritablement leurs politiques macroéconomiques, budgétaires et fiscales au sein de la gouvernance économique européenne.

Figure 1. Illustration du socle théorique



Les autres théories mobilisées permettent de compléter nos deux théories principales. En effet, le cadrage de la dette aide à fournir une explication face à une éventuelle asymétrie dans les évaluations faites par la Commission à l'encontre des pays débiteurs et créditeurs. L'« exit and voice » sont deux concepts liés à l'architecture institutionnelle en place et qui permettent d'établir des mécanismes causaux conditionnant la réticence ou non des États envers plus d'intégration des outils de la gouvernance économique européenne. Le néo-fonctionnalisme et son mécanisme de *spill-over* ainsi que l'approche ordo-libérale peuvent fournir une explication sur la nécessité vue par les États de mettre en place des règles et un certain cadre de gouvernance en addition à la coordination des politiques macroéconomiques,

budgétaires et fiscales. Les théories intergouvernementalistes considérant les États comme des acteurs centraux et faisant la distinction entre les politiques (non-)saillantes *(high and low politics*) fournissent un moyen de comprendre la difficulté de changer ce paradigme politique ; cette réticence des États à déléguer davantage de compétences au niveau européen. En effet, déléguer davantage de souveraineté à l'échelon européen irait à l'encontre des intérêts individuels des pays qui considèrent généralement la pression des pairs et des institutions comme étant un moyen suffisant pour garantir la stabilité de la Zone euro.

2. Chapitre 2. Méthodologie

Ce deuxième chapitre expose la méthodologie retenue dans ce mémoire qui est celle du *Comparative Process Tracing*. En outre, les différents corpus utilisés dans le cadre de l'analyse législative, l'analyse lexicométrique et les études de cas sont présentés. Enfin, la méthode, les paramètres de recherche et les indicateurs de changement utilisés dans chacune des trois analyses sont spécifiés dans ce chapitre.

1.1 Design de la recherche

A. L'Étude qualitative

Ce mémoire se base essentiellement sur la recherche qualitative. Une définition d'analyse qualitative et de l'enjeu de ce travail est formulée par Creswell (cité par Creswell & Poth, 2018 pp.42-43) :

> La recherche qualitative commence par des hypothèses et par l'utilisation de cadres interprétatifs/théoriques qui éclairent l'étude des problèmes de recherche portant sur la signification que des individus ou des groupes attribuent à un problème social ou humain. Pour étudier ce problème, les chercheurs qualitatifs utilisent une nouvelle approche d'enquête, la collecte de données dans un milieu naturel sensible aux personnes et aux lieux étudiés et l'analyse des données qui est à la fois inductive et déductive et qui établit des tendances ou des thèmes. Le rapport écrit final ou la présentation inclut les voix des participants, la réflexivité du chercheur, une description complexe du problème et sa contribution à la littérature ou un appel au changement.

En effet, ce mémoire s'intéresse à un phénomène de sciences politiques, à savoir, l'ampleur des pouvoirs de la Commission par rapport aux États membres ainsi qu'au changement paradigmatique que cela constitue. Le traitement du corpus se fait au moyen d'une analyse de la législation, d'une étude de deux cas et d'une analyse linguistique. En outre, le point de départ de la recherche est établi sur la base d'une hypothèse qu'il s'agit d'invalider ou de confirmer (méthode inductive). De plus, l'analyse des données se base sur la « construction progressive » (*explanation building*), un mode itératif d'interprétation permettant d'agréger les données en les comparant au modèle théorique énoncé et fournissant la possibilité de mesurer les écarts éventuels par rapport aux hypothèses susmentionnées (Albarello, 2011, p.45).

B. Débat sur le choix de la méthode de recherche : la Politique comparée et le *Comparative Process tracing*

Deux méthodes de recherche sont conformes à l'objet de ce travail et auraient pu être utilisées dans ce mémoire au vu de notre question de recherche s'intéressant à la permanence ou à l'absence du paradigme politique : la Politique comparée et le *Comparative Process tracing*. Cette section va s'intéresser à présenter brièvement les deux méthodes et à expliquer/justifier pourquoi le *Comparative Process tracing* a été la méthode de recherche retenue dans ce mémoire.

*i. La Politique comparée (*comparative politics*)*

Une tradition parmi les nombreuses de la Politique comparée listées par Caramani (2014) qui nous intéresse dans ce mémoire est celle qui combine la dimension empirique d'un phénomène et la méthode de la comparaison avec, comme objet, celui d'acquérir une visée explicative du phénomène étudié. En effet, cette tradition sur laquelle on va s'appesantir brièvement « s'intéresse à l'identification et à l'explication des différences et des similitudes entre les pays et leurs institutions, acteurs et processus par le biais d'une comparaison systématique » (Caramani, 2014, p.3). Ainsi, la Politique comparée porte sur une substance: les institutions ou les pays et apporte une méthode visant à « identifier et expliquer les différences et les similarités entre des cas en fonction de règles et de standards d'analyse établis » (Caramani, 2014, p.3-4). Les méthodes en Politique comparée sont variées et dépendent du nombre de cas étudiés, des dimensions retenues pour la comparaison, des unités d'analyse et du focus de recherche (sur les différences ou les ressemblances). Cependant, il y a deux méthodes principales de recherche : le *Most Different Systems Design* (MDSD) et le *Most Similar Systems Design* (MSSD) élaborées sur base des recherches de John Stuart Mill (Keman, 2008). Le MSSD se concentre principalement sur les similarités entre deux cas au niveau des relations causales entre un facteur X et un Y en faisant abstraction des différences qui pourraient survenir au niveau d'autres traits des cas comparés. À l'opposé, le MDSD analyse principalement des comparaisons de cas qui diffèrent au niveau de la variable dépendante ou indépendante, mais qui sont similaires au niveau d'autres variables (Keman, 2008).

ii. Le Comparative Process tracing

Le *Process tracing* duquel découle le *Comparative Process tracing,* comme notion et ensemble de méthodes, a fait l'objet de nombreux débats au sein de la communauté scientifique. À l'origine, cette méthode d'analyse et de recherche est née au sein des sciences cognitives et de la psychologie. Nous reprenons ici la définition livrée par Philippe Bezes, Bruno Palier et Yves Surel (2018, pp.961-962) :

> On peut définir le *process tracing* comme une méthode consistant à produire, identifier, tester, pondérer et/ou contextualiser des mécanismes causaux, étudiés « en action », afin d'établir et d'éprouver les relations qui existent entre un ensemble de facteurs explicatifs et des « résultats » (ou entre des « inputs » et des « outputs »).
>
> Le propre du *process tracing* est, comme la notion le suggère de « tracer des processus », c'est-à-dire de décomposer et de restituer des chaînes causales complexes liant dans le temps un ou plusieurs facteurs (un ou des X) générant un ou plusieurs mécanismes (des M) dans la production d'un phénomène aux caractéristiques parfois légèrement différentes (Y0, Y1, …, Yn)

Cette méthode peut être utilisée dans une perspective comparative qui vise à explorer les variations qui existent « dans l'ordonnancement des mécanismes et des séquences » du

semestre européen et des processus de révisions budgétaires au sein des pays de la Zone euro (Bezes, Palier, Surel, 2018, p.962). Une dimension qui nous intéresse particulièrement dans ce mémoire est le *Comparative Process tracing* qui analyse les processus de plusieurs cas et les compare entre eux (Palier & Trampusch, 2018). En effet, tout au long de ce travail, la comparaison va occuper une place importante qu'elle soit menée entre des législations, des processus, des pays ou des résultats.

On peut faire du *Comparative Process tracing* selon deux manières : l'usage inductif ou déductif. Ce mémoire va s'intéresser est l'usage inductif « visant à tester la théorie, c'est-à-dire à vérifier au moyen d'un ou de plusieurs cas empiriques si les mécanismes causaux élaborés par la théorie sont bien ceux qui expliquent le lien entre X et Y » (Palier & Trampusch, 2018, pp.970-971). Dans ce travail, les mécanismes causaux sont les pouvoirs délégués à la Commission dans la période postérieure à la crise et plus particulièrement dans le cadre du semestre européen. L'ampleur de ceux-ci conditionne la permanence ou l'absence du paradigme politique. La méthode de congruence comme approche déductive est particulièrement adaptée à nos analyses et à notre hypothèse.[24] De plus, Surel (2018, p.1000) expose que « l'idée de *Process tracing* entretient (…) une corrélation évidente avec l'analyse du changement ». Ainsi, ce mémoire porte sur l'idée de changement paradigmatique (ou son absence) dans le cadre du semestre européen et l'usage du *Comparative* P*rocess tracing* comme méthode de recherche est adapté à notre analyse. De plus, il y a de nombreux avantages à mener ce genre d'analyse. Les inconvénients de cette approche sont le coût en temps au niveau de la recherche et le cout en espace d'écriture (Palier & Trampusch, 2018).

Nous pouvons analyser le semestre européen, et sa mise en œuvre dans des pays représentatifs de la diversité européenne sous l'angle des méthodes de la Politique comparée et du *Comparative Process tracing*. Néanmoins, le *Comparative Process tracing* nous semble plus adapté à l'objet de ce mémoire. En effet, nous voulons étudier les mécanismes et les processus en place lors de la mise en œuvre du semestre européen ainsi que les comparer entre les différents pays afin de déterminer les causes résultant en un changement paradigmatique (ou en son absence).[25] Certes, nous pourrions utiliser la Politique comparée pour étudier la manière dont le semestre est mis en œuvre au sein d'un échantillon représentatif de pays et valider ou invalider notre hypothèse. Seulement, notre étude s'avérerait « pauvre », car peu centrée sur les

[24] « La caractéristique essentielle de la méthode de congruence est que l'investigateur part d'une théorie et tente d'évaluer la capacité de celle-ci à expliquer ou à prédire le résultat dans un cas particulier » (Palier & Trampush, 2018 p. 979, citant Blatter, 2008, pp.315-356).

[25] Les causes sont exprimées au moyen de l'ampleur des pouvoirs de la Commission par rapport aux États membres.

processus et les mécanismes « en jeu » et qui conditionnent le résultat que nous apercevons. Étudier le changement paradigmatique comme nous le faisons dans ce mémoire ne peut donc se faire sans l'étude des mécanismes et des processus à l'œuvre.[26] En outre, le choix du *Comparative Process tracing* comme cadre d'analyse retenu dans ce travail se base sur la parfaite adaptabilité de celui-ci aux études portant sur les politiques publiques (Surel, 2018). Le *Comparative Process tracing* tient également compte de l'importance du temps, élément essentiel pour analyser l'action publique et « permet d'insister sur la variété des trajectoires, sur le caractère essentiel des conditions de genèse d'un processus (…) ou encore sur les "accidents de parcours" (…) » (Surel, 2018, p.999).

2.1 Corpus

Les documents utilisés dans ce mémoire en vue d'évaluer le changement de paradigme sont des sources primaires et secondaires. En effet, une majorité des documents du corpus sont des textes émanant des institutions européennes. Les textes utilisés pour l'analyse lexicométrique et l'étude des deux cas sont rédigés en anglais (ou dans la langue de l'État membre étudié), car c'est dans cette langue qu'ils sont le plus souvent disponibles. Les documents législatifs (ainsi que les traités) utilisés essentiellement dans l'analyse comparative de la législation sont tous en français. En outre, des sources secondaires sont aussi utilisées et sont formées par des articles scientifiques (ou des livres) rédigés en anglais et en français. Elles permettent de renforcer les interprétations des résultats de chaque étude. Un tableau établissant l'utilisation des différentes sources primaires pour chaque analyse peut être consulté dans la troisième annexe (pp.106-108). L'étude du semestre européen est menée dans une perspective temporelle élargie en ce qui concerne la partie sur la législation (première analyse) dans le but de déterminer et de comparer les pouvoirs formels attribués à la Commission avant la crise financière avec ceux délégués par les États pendant et après la crise. En outre, l'analyse de discours et l'étude des deux cas se concentrent sur une perspective temporelle plutôt restreinte avec une focalisation détaillée pour la dernière analyse sur le semestre européen de 2019 (voir annexe 3, p.106).

L'objectif de ce travail en vue de mesurer le changement paradigmatique (ou son absence) est de déterminer de manière précise l'ampleur des compétences de l'exécutif européen dans ses rapports avec les pays débiteurs et créditeurs. Étant donné le nombre élevé

[26] Comme l'exposent Palier et Trampusch (2018, p.975) : « les pratiquants du process tracing sont unis par la volonté de ne pas se satisfaire d'une corrélation entre variable(s) indépendantes(s) et dépendante(s). Ils veulent comprendre ce qui lie entre eux facteurs causaux, événements, séquences et résultats ».

de documents produits pendant le semestre européen, chaque analyse se focalisera sur une partie d'entre eux. Ces documents ainsi que les différents processus du semestre européen sont repris dans le calendrier du semestre publié par la Commission (annexe 4, p.109). En outre, les acteurs participant à l'analyse budgétaire des États membres et de manière plus large au semestre européen sont nombreux. Au sein de la Commission, plusieurs Directions générales (DG) y participent activement: la DG FISMA (*Financial Services and Capital Union)*, la DG ECFIN (*economic and financial affairs*) et la DG EMPL (*Employment, Social Affairs and Inclusion*). Il faut donc souligner que l'institution supranationale n'est pas un acteur unifié. Ces trois Directions générales ont participé de près ou de loin à la rédaction des documents du corpus. En outre, un autre acteur du semestre européen et dont le travail est mis en tension avec celui de la Commission est le Conseil de l'Union européenne, institution représentant les États membres. La formation ECOFIN du Conseil dont les décisions sont influencées par l'Eurogroupe participe à l'élaboration d'une position commune dans les documents retenus dans notre corpus. De plus, un autre acteur intervenant de manière plus ponctuelle, dans le semestre et dont le rôle est important, est le Conseil européen.

3.1 Traitement du corpus

Les sources primaires de ce corpus font l'objet d'une triple analyse : linguistique, législative ainsi qu'une étude de deux cas. Cette dernière étude se veut représentative de l'hétérogénéité des économies des États de la Zone euro comprenant des pays créditeurs et des pays débiteurs. Cette section va détailler la méthodologie utilisée pour chaque analyse.

A. Analyse comparative de la législation antérieure et postérieure à la crise

Analyser le semestre européen sous l'angle législatif est un élément important en vue de pouvoir cerner plus précisément les compétences formelles déléguées à la Commission européenne dans le cadre de la procédure de révision budgétaire et de contrôle des déficits excessifs. De plus, le *Process tracing* s'intéresse aussi au temps long et la partie législative constitue la partie temporelle du mémoire. Les documents analysés dans cette partie sont les règlements relatifs au Pacte de stabilité et de croissance de 1997 et modifiés par le *Six-Pack.* Ces documents sont toujours en vigueur, car le paquet législatif de 2011 renforçant le PSC n'a pas donné lieu à des versions consolidées des règlements du PSC. Il faut ajouter au PSC le *Two-pack* de 2013 qui renforce encore le contrôle budgétaire et la surveillance économique des États de la Zone euro. En outre, l'évolution des compétences à la suite de l'adoption du traité de Maastricht, du traité d'Amsterdam, du traité de Lisbonne et du TSCG est aussi étudiée. L'analyse législative remonte donc aux origines de la construction de l'Union économique et

monétaire et a pour objectif de déterminer les compétences acquises par la Commission après l'adoption de tous ces traités et actes législatifs.

Notre étude s'attachera à comprendre plus précisément l'ampleur du pouvoir que la Commission a reçu dans le *Six-Pack* et le *Two-Pack* et le TSCG et si cela constitue un véritable tournant par rapport aux prérogatives antérieures de l'institution. Ainsi, il faut caractériser concrètement les pouvoirs et les compétences de l'exécutif européen avant la crise financière et les comparer avec les pouvoirs délégués à la Commission pendant la crise dans le cadre du semestre européen. L'institution supranationale a obtenu essentiellement dans la période antérieure à la crise financière des pouvoirs de contrôles et d'évaluations des politiques macroéconomiques, budgétaires et fiscales. En effet, le Conseil représentait le lieu de décision. Un indicateur de changement par rapport à la situation antérieure serait l'octroi à la Commission par les États de pouvoirs de décision ainsi qu'un renforcement substantiel de l'intensité de ces contrôles et de leur intrusion dans ces politiques étatiques.

B. Analyse lexicométrique

Après avoir mené une analyse ayant caractérisé l'ampleur des compétences déléguées à la Commission pendant la crise, une analyse de la terminologie employée dans les documents officiels, écrits et publiés pendant le semestre européen par la Commission peut s'avérer être un bon indicateur des rapports de force entre l'exécutif européen et les États membres. Il est aussi nécessaire de distinguer les différences de traitement que la Commission réserve dans ses évaluations et ses contrôles aux États. Il nous faut donc recourir à l'analyse textuelle de discours (une branche de la linguistique) définie de manière suivante (Coman et al., 2016, p.137) :

> L'analyse de discours désigne à la fois une méthode d'analyse des données et une posture théorique, voire même épistémologique, elle s'inscrit dans une approche compréhensive ou critique, elle vise à étudier la dimension latente d'un discours, c'est-à-dire les messages et valeurs implicitement véhiculés et qui sont constitutifs de rapports de pouvoir et de domination, elle peut s'effectuer de manière qualitative ou quantitative.

L'analyse lexicométrique s'attache à traiter un corpus de manière informatisée pour en étudier les syntagmes, les relations entre ceux-ci ainsi que les formes syntaxiques dans lesquelles ils apparaissent. Dominique et Cyril Labbé (2013, p.1) résument la lexicométrie comme :

> La lexicométrie est l'alliance des sciences du langage, des statistiques et de l'informatique. Elle permet de traiter de vastes ensembles de textes (corpus), d'établir leur vocabulaire, de classer les vocables en fonction de leur fréquence, de leur répartition, de leurs catégories grammaticales. Elle établit les contextes d'emploi d'un vocable et les combinaisons les plus fréquentes dans lesquelles il entre, ce qui permet de déterminer le ou les sens de ce vocable. Elle retrouve les principaux thèmes présents dans un corpus, son genre et son style. Elle segmente ce corpus en fonction des ruptures thématiques ou stylistiques.

L'analyse textuelle de contenu vise donc à découvrir la signification d'un message de manière « rigoureuse et objective » (Coman et al., 2016). De même, Ruth Wodak (1989, p.xv) établit

une distinction qui justifie la démarche linguistique entamée dans ce mémoire : il distingue d'une part le « pouvoir dans le discours ou les luttes entre acteurs sur les interprétations » et d'autre part « le pouvoir sur le discours ». Ici, l'objet de l'analyse du discours est bien d'examiner la manière dont ce pouvoir est marqué dans les productions écrites des institutions et comment il caractérise cette lutte entre la dimension supranationale (incarnée par la Commission) et intergouvernementale (incarnée par les États).[27]

Le logiciel Iramuteq utilisé pour notre étude est en accès libre et a été développé par Pierre Ratineau de l'Université de Toulouse II. Ce logiciel combine le langage d'analyse statistique R avec le langage de programmation Python.[28] Il permet de faire différentes analyses de corpus volumineux. Après avoir préparé le corpus à être lu par Iramuteq, le logiciel le divise en segments de texte sur base d'un certain nombre d'occurrences (40 dans notre analyse) afin de créer des unités de comptage.[29] Dans un second temps, le programme fournit des statistiques « brutes » comme le nombre de formes[30], d'occurrences et d'hapax[31] et qui permettent de décrire le corpus (Pélissier, 2017). Par la suite, le logiciel fournit les possibilités d'établir une analyse sous la forme visuelle d'un « nuage de mots » (ou *cluster*) qui reprend la fréquence des formes les plus présentes dans le corpus soumis. En outre, le programme permet d'analyser la similitude de formes au sein de segments de textes. En effet, Iramuteq établit dans le cadre de l'analyse de similitude les mots les plus fréquents dans chaque segment de textes et les relations qu'ils entretiennent entre eux sur base de l'indice de cooccurrence défini comme l'apparition simultanée d'un élément (forme) « avec un ou plusieurs autres éléments dans le même discours » (TLFI). Une dernière analyse que permet le logiciel et qui est menée dans ce mémoire est la classification dite « de Reinert ». Cette classification descendante hiérarchique regroupe

[27] Le rôle important du langage et de son étude est également illustré par ce propos du Comité d'organisation du Congrès à l'Université de Corse Pasquale Paoli à Corti en juillet 2013 et repris par Romain Colonna (Colonna, p.12-13) :
« La manière dont, dans des espaces sociaux diversifiés (institutions politiques, école, milieux de travail, milieux associatifs, etc.), le langage (en tant que pratiques, discours et idéologies) constitue un instrument de pouvoir, de non-pouvoir et de contre-pouvoir. [Il s'agit] avant tout à comprendre les processus sociaux complexes qui font du langage un terrain de lutte, ou encore de construction de la différence. (…) En effet, la diversité des langues et leur variabilité intrinsèque s'inscrivent dans de véritables processus liés à la distribution du pouvoir, qu'il soit économique, social, politique ou symbolique. À ce titre, langues et langages contribuent à structurer nos sociétés et les individus qui les composent, dévoilant alors des tensions et des rapports de pouvoirs. »

[28] « Iramuteq est une Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires, son fonctionnement consiste à préparer les données et écrire des scripts qui sont ensuite analysés dans le logiciel statistique R. Les résultats sont finalement affichés par l'interface » (Loubère & Ratineau, 2014).

[29] Une occurrence désigne l'« apparition d'une unité lexicale dans le discours » (Dictionnaire de l'Académie Française, 9e édition, 1992). Un exemple d'occurrence est « suis » renvoyant à la deuxième personne de la forme « être ».

[30] Une forme est « la forme d'une langue, sa configuration particulière, telle qu'elle ressort de l'ensemble de ses règles internes » (Dictionnaire de l'Académie Française, 9e édition, 1992). Un exemple de forme est le verbe « être ».

[31] Un hapax est un « mot, forme qu'on ne rencontre qu'une fois dans un corpus donné » (Dictionnaire de l'Académie Française, 9e édition, 1992).

les segments de textes en classes lexicales en fonction du vocabulaire utilisé (Marpsat, 2010). De plus, une valeur chi2 est attribuée dans le cadre de cette analyse à chaque couple (forme/classe) et permet de mesurer « l'intensité de leur association » (Marpsat, 2010, p. 3).

Les différentes analyses qu'offre Iramuteq vont être menées sur trois corpus formés par des documents publiés par la Commission. Cette étude va donc avoir pour objet de caractériser la manière dont la Commission perçoit son rôle et ses compétences ainsi que la manière dont elle s'adresse aux différents États au moyen d'une comparaison entre les résultats des analyses des trois corpus. Le premier corpus est formé par les *country report* de deux pays débiteurs (l'Espagne et le Portugal) pour les années 2015, 2017, 2018 et 2019. Un autre représente les pays créditeurs et est formé des mêmes documents adressés aux Pays-Bas et à l'Allemagne. Un corpus général est aussi constitué sur base des documents établis par la Commission au début de chaque semestre et adressés à l'ensemble des pays de la Zone euro.[32] L'objectif de nos différentes études réalisées avec le logiciel est de déterminer si la Commission s'adresse différemment aux pays créditeurs et aux pays débiteurs. Un résumé des différentes analyses et de la manière dont les résultats des 3 corpus sont interprétés ainsi que les indicateurs de changement sont repris dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1. Paramètres d'analyse et indicateurs de changement - Analyse lexicométrique

	Analyse de fréquence	**Analyse de similitude**	**Analyse de Reinert**
Paramètres d'analyse / Comparaison des résultats entre les trois corpus	Une comparaison est réalisée entre les mots les plus fréquents de chaque corpus.	Une comparaison est réalisée entre la manière dont les formes entrent en relation les unes avec les autres au sein des différents corpus.[33]	Une comparaison est réalisée entre les différentes classes créées par le logiciel et qui forment des champs sémantiques[34] au sein des différents corpus. Quels thèmes font l'objet d'une plus grande focalisation de la part de l'exécutif européen dans les différents corpus ?

[32] Les documents de ce corpus sont les suivants : opinion générale de la Commission sur les projets de plan budgétaires de la Zone euro pour 2018-2019, l'Alert Mechanism Report 2018 et 2019, les recommandations de la Commission pour la Zone euro 2018-2019 et la communication de la Commission sur les réformes structurelles de 2018 et 2019.
[33] Par exemple, quelle est la relation entre différents mots comme « high » et « unemployment » dans le corpus des pays débiteurs ? Et dans celui des pays créditeurs ?
[34] Un champ sémantique « étudie l'aire d'emploi d'un mot » (Aquien, 1997, p.78).

Indicateurs de changement potentiel de paradigme	La similarité dans la fréquence des formes entre les trois corpus indiquerait que la Commission s'adresse aux États débiteurs et créditeurs manière uniforme. L'institution aurait donc le même degré d'assertivité pour tous les pays dans l'exercice de ses nouvelles compétences.	Le caractère semblable des associations de mots entre les différents corpus témoignerait d'une uniformité dans la manière dont la Commission s'adresse aux pays créditeurs, aux pays débiteurs ainsi qu'à l'ensemble des États.	Une segmentation des trois corpus en classes basées sur des champs sémantiques et des thèmes similaires indiquerait un traitement uniforme de la Commission dans sa manière de s'adresser aux États débiteurs et créditeurs.

C. Analyse de trois processus du semestre européen de 2019 pour les Pays-Bas et l'Espagne sous forme d'étude de cas

Après l'analyse législative qui a déterminé l'ampleur des compétences attribuées à la Commission depuis la crise et l'analyse lexicométrique ayant étudié les différences dans la façon dont la Commission s'adresse aux pays créditeurs et débiteurs, il convient de s'intéresser à trois processus à l'œuvre pendant le semestre européen. Cette analyse prend la forme d'une étude de cas pour deux États membres de la Zone euro : un État créditeur et un pays débiteur. Selon Yin (2014 citée par Cresweell & Poth, 2018, p.96) : « la recherche d'étude de cas comprend l'étude d'un cas (ou de plusieurs cas) dans la vie réelle, dans un contexte ou un cadre contemporain ». Un débat épistémologique n'a pas encore été résolu et concerne la manière d'effectuer une étude de cas. En effet, certains scientifiques perçoivent l'étude de cas comme un choix (et non une méthodologie) « de ce qui doit être étudié » (Cresweell & Poth, 2018, p.96) tandis que d'autres considèrent l'étude de cas comme une méthode et une stratégie de recherche. Nous avons décidé de considérer dans ce mémoire l'étude de cas comme méthode de traitement du corpus en nous basant sur la définition de Creswell et Poth (2018, pp.96-97)[35] :

> La recherche d'études de cas est définie comme une approche qualitative dans laquelle l'enquêteur explore un système réel, contemporain et délimité (cas) au fil du temps, au moyen d'une collection de données détaillées et approfondies faisant appel à de multiples sources d'information (observations, entrevues, matériel audiovisuel, documents et rapports), et présente une description de cas et des thèmes de cas. L'unité d'analyse de l'étude de cas peut être un cas multiple (une étude multisite) ou un cas unique (une étude intra-site).

[35] Une autre définition pertinente dans ce travail de la notion « étude de cas » est proposée par Jacques Harmel dans son ouvrage Études de cas en sciences sociales et « consiste donc à rapporter un événement dans son contexte et à le considérer sous cet aspect pour voir comment il se manifeste et se développe » (Harmel, 1997, p.10).

Dans le cadre de notre recherche, une analyse est réalisée et porte sur trois processus. En effet, les différentes interactions au niveau des projets de plans budgétaires entre les deux États choisis, l'Espagne et les Pays-Bas (pays débiteur et créditeur) avec la Commission sont analysées. De plus, les rapports par pays (*Country Reports*) remis par l'institution aux deux pays sont étudiés et comparés. Le processus de formulation des recommandations du Conseil aux deux États est également analysé. En outre, notre étude de cas se concentre sur différents documents en libre accès publiés dans le cadre du semestre européen de 2019. L'étude des deux cas opérée dans le cadre de ce travail s'insère véritablement dans la méthode du *Comparative Process tracing* dont l'objectif est d'infirmer ou de confirmer nos hypothèses. Ainsi, l'analyse du corpus s'intéresse aux mécanismes à l'œuvre pendant le semestre européen et sur la manière dont sont suivies (ou non) les recommandations des institutions. Chaque processus fait l'objet d'une comparaison entre les différents pays. Enfin, les paramètres d'analyse et les indicateurs de changement sont formulés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2. Paramètres d'analyse et indicateurs de changement – Étude des deux cas

	Projet de plans budgétaires (DBP)	**Rapport par pays (*Country Report*)**	**Recommandations spécifiques par pays (CSRs)**
Paramètres d'analyse	1. Comportement anticipatif de l'État (en vue de l'évaluation menée par la Commission). 2. Opinion de la Commission au DBP (favorable/défavorable) 3. Critiques éventuelles de la Commission.	1. Études et comparaison des difficultés relevées à la Commission pour les deux pays. 2. L'évaluation du suivi par les deux États des recommandations adressées par le Conseil lors des semestres précédents.	1. Étude de la différence entre le projet de recommandation de la Commission envoyé au Conseil et le document adopté. 2. Le nombre de recommandations adressées aux pays. 3. Les critiques formulées par le Conseil.
Indicateurs de changement potentiel de paradigme	1. Un comportement anticipatif de la part des États dans leur DBP de la réaction de la Commission sous forme de justification (ou autre) pourrait témoigner d'un pouvoir accru de la Commission sur ceux-ci.	1. Une similitude dans les difficultés/critiques relevées par la Commission à l'égard de la politique économique spécifiques de chaque État témoigne d'un traitement uniforme entre pays créditeurs et débiteurs.	1. Une absence de différences substantielles entre le projet de la Commission et son adoption formelle par le Conseil témoignerait d'un pouvoir accru de la Commission au sein de ce processus.

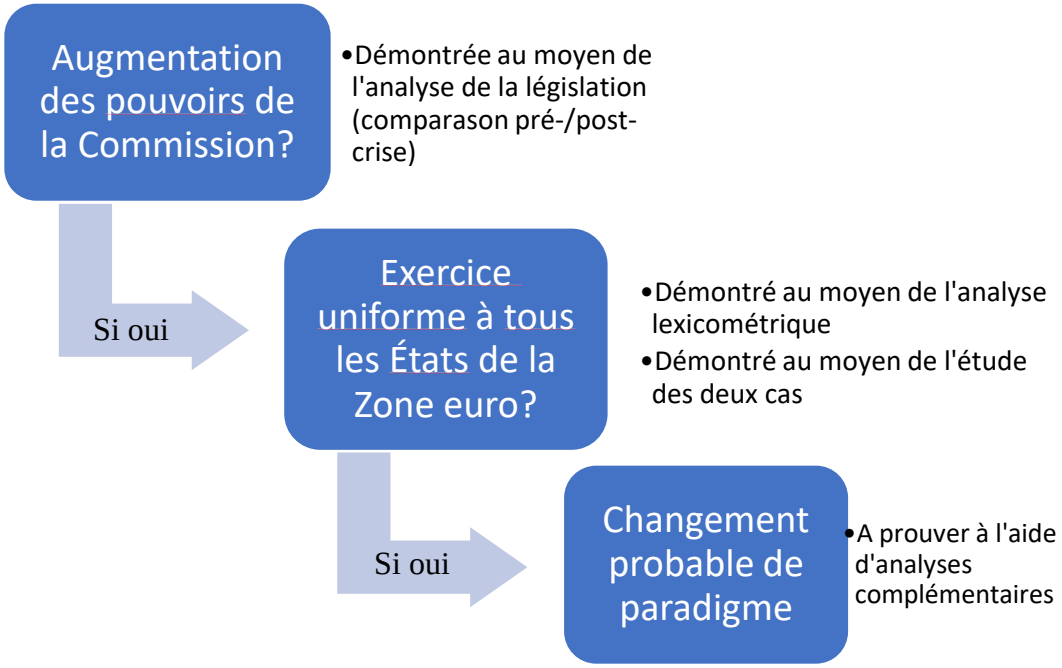
	2. L'absence de différence de traitement[36] entre les critiques et l'opinion de la Commission adressées aux deux pays témoignerait d'un exercice uniforme des nouvelles compétences de l'institution.	2. Une évaluation positive et similaire dans le suivi des recommandations du Conseil expose la capacité égale des États de la Zone euro à mettre en œuvre ces recommandations.	2. Un nombre similaire de recommandation et des critiques similaires[37] indiquerait un traitement semblable entre pays créditeurs et débiteurs.

4.1 Conclusion

Notre recherche en vue d'examiner l'éventuel changement paradigmatique conditionné par une augmentation des pouvoirs de la Commission est basée sur le *Comparative Process tracing* qui est une méthode de recherche qualitative. Le corpus est formé de sources primaires et secondaires. Les sources primaires reprennent des documents émanant des institutions pendant les semestres européens ou des textes législatifs ainsi que des traités. Ces sources forment le cœur de notre recherche. Des sources secondaires sont aussi utilisées pour interpréter les résultats de nos analyses et sont constituées par des articles scientifiques et des ouvrages académiques. La première étude consiste en une comparaison de la législation antérieure à la crise de 2007-2008 avec celle adoptée pendant et après la crise. L'objectif est de déterminer la différence au niveau de l'ampleur du pouvoir formel de l'institution entre les périodes pré- et post-crise. Une analyse lexicométrique est également réalisée au moyen du logiciel Iramuteq sur un ensemble de trois corpus reprenant des documents adressés par la Commission à tous les pays, aux pays créditeurs ainsi qu'aux pays débiteurs. Des résultats semblables pour les analyses réalisées avec le logiciel indiqueraient une uniformité dans la manière dont la Commission s'adresse aux différents pays et constitueraient donc un indicateur d'un changement potentiel de paradigme. Enfin, une étude de cas est réalisée sur trois processus à l'œuvre pendant le semestre européen de 2019 pour deux pays : l'Espagne (pays débiteur) et les Pays-Bas (pays créditeur). Une évaluation similaire ainsi que des recommandations et critiques présentant une certaine similitude face à la situation économique singulière des deux pays représenterait également un indicateur d'un changement potentiel de paradigme. La seconde partie de ce mémoire débute véritablement les analyses et l'opérationnalisation de nos hypothèses.

[36] En tenant compte de la situation singulière de l'économie de chaque pays.
[37] *Idem*

Figure 2. Illustration de la portée des analyses en vue de répondre à la question de recherche



III. Seconde partie : Le fonctionnement du semestre européen et les trois analyses

La seconde partie de ce mémoire a pour objet d'opérationnaliser notre question de recherche et d'analyser l'ampleur du pouvoir de la Commission vis-à-vis des États-membre en vue de déterminer si cela peut constituer un changement de paradigme ou une simple continuation des politiques antérieures à la crise de la Zone euro. Le premier chapitre de cette partie aura pour objet de se focaliser de manière détaillée sur le fonctionnement du semestre. Ensuite, vient le chapitre portant sur l'analyse de la législation et qui constitue l'aspect temporel de ce travail. En effet, les actes législatifs et les traités antérieurs à la crise vont être comparés aux mesures prises pendant et après la crise de la Zone euro. Après l'analyse de la législation, le chapitre suivant consiste en une analyse de discours et plus précisément une étude lexicométrique. Différents examens vont être menés sur les différents corpus dont les résultats vont faire l'objet d'une comparaison approfondie. En dernière partie, l'étude de deux cas est menée en vue de fournir un angle de réponse à la question de recherche.

1. Chapitre 1 : La mise en œuvre du semestre européen[38]

Le premier chapitre de cette seconde partie est consacré à l'étude détaillée du fonctionnement général d'un semestre européen. En effet, le nombre de documents produits ainsi que les nombreuses interactions entre les États et les institutions européennes nécessitent une clarification avant de procéder aux analyses et à l'interprétation de leurs résultats. De plus, comprendre le fonctionnement global du semestre européen permet d'apercevoir les différents processus à l'œuvre et d'envisager des pistes de réponses par rapport aux hypothèses et à la question de recherche de ce travail.

1.1 Le semestre européen, une structure en trois piliers

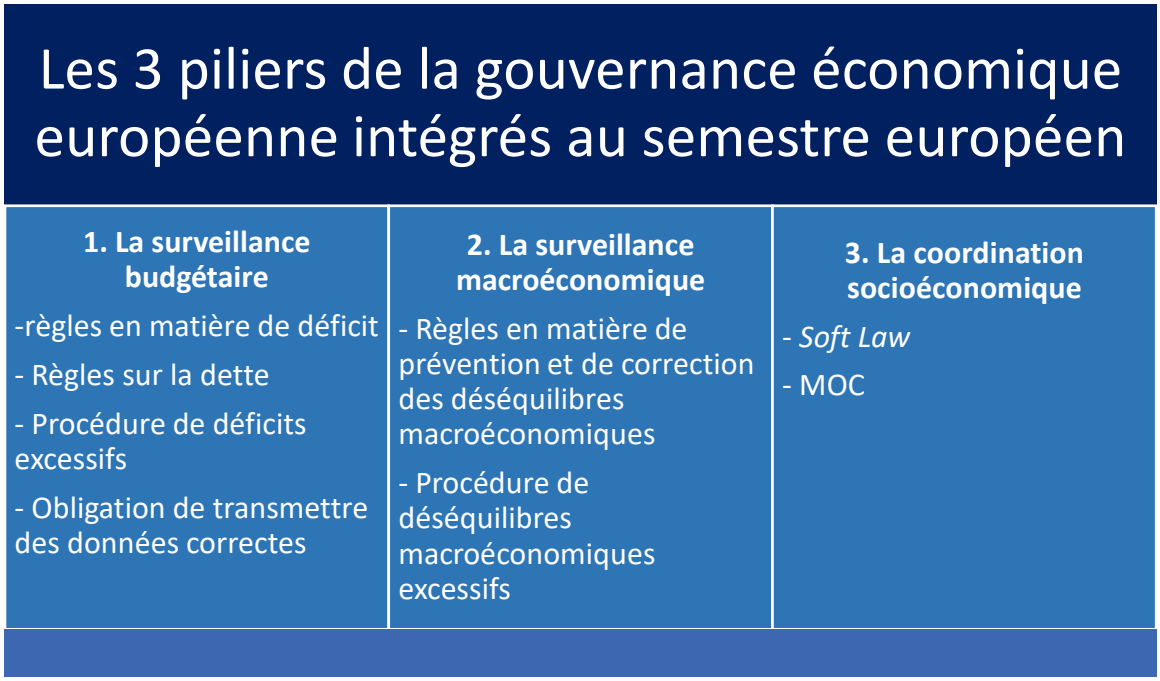
La gouvernance économique européenne est organisée sur base de quatre piliers dont trois sont intégrés au niveau du semestre européen : la surveillance budgétaire, la surveillance macroéconomique et la coordination socioéconomique (De Streel, 2013).[39] Le semestre européen peut se définir comme un cadre englobant et rassemblant différents processus faisant partie de la gouvernance économique européenne. En effet, le semestre comprend divers

[38] La structure de ce chapitre a été reprise lors de la rédaction de l'article Wikipedia en anglais consacré au semestre européen (*The European Semester*) co-rédigé par Everine Akello et par l'auteur de ce mémoire.

[39] Le quatrième pilier porte sur le Mécanisme européen de stabilité (MES) ainsi que sur l'assistance financière européenne (et/ou internationale) fournie à certains États comme la Grèce. Cette dimension n'a pas d'importance dans le cadre du semestre européen puisque les processus de contrôle, de révision ainsi que de coordination macroéconomiques budgétaires et sociales sont compris dans les 3 premiers piliers.

processus de coordination, de contrôle et d'évaluation des politiques budgétaires, fiscales, sociales et macroéconomiques nationales basées sur des objectifs, des cibles (*target*) ainsi que des indicateurs décidés au niveau européen. Ce cadre global fournit également un espace de dialogue (au vu des très nombreuses interactions qui ont lieu) entre les États membres, mais aussi entre les institutions européennes (Commission, Conseil, Parlement) et les pays, principalement de la Zone euro, pour qui les règles et les procédures sont plus codifiées et contraignantes (voir le *Six-Pack* et le *Two-Pack*). Les différents piliers que l'on peut retrouver lors du semestre européen sont passés en revue dans cette section ainsi que les différentes règles et objectifs contraignants que les États membres doivent respecter sous peine de sanction.[40] Ces différents piliers se déclinent pendant le semestre en différent processus de contrôle, d'évaluation, de coordination voire de sanction et qui sont menés par les différents acteurs dont la Commission européenne.

Figure 3. Illustration des 3 piliers de la gouvernance économique européenne



A. Premier pilier : la surveillance budgétaire

Ce pilier fait partie de la composante *hard law* du semestre européen et est la composante la plus codifiée du semestre. En effet, les États membres sont contraints par une série de règles en matière de budgets, de déficits et d'informations à fournir aux institutions européennes. La Commission mène une surveillance annuelle du respect de chaque État des

[40] La catégorisation et la typologie des piliers est basée sur l'article d'A. de Streel (2013) : « La gouvernance économique européenne réformée ».

normes européennes dont l'infraction peut mener à des sanctions. La base légale de ce premier pilier est le Pacte de stabilité et de croissance réformé et renforcé par le *Six-Pack* et le *Two-Pack*. En outre, l'article 126 du traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et le Protocole n°12 sur les déficits excessifs fournissent aussi un fondement juridique au premier pilier. Enfin, le traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance au deuxième paragraphe de son article 3, prévoit que les règles en matière budgétaires et de déficits doivent être prises « au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon» (TSCG, 2012).

i. Les règles concernant le déficit public

Les déficits de chaque État sont scrutés pendant le semestre européen qui prend la forme d'une surveillance multilatérale annuelle. En effet, chaque pays doit suivre plusieurs règles au niveau des déficits publics autorisés dont le respect fait l'objet d'un contrôle et d'une évaluation par la Commission et le Conseil. L'interdiction des déficits excessifs fait partie du droit primaire et se trouve à l'article 126 du TFUE, a donc une portée constitutionnelle et prime sur les législations nationales. Le douzième protocole dudit traité interdit aux États membres des déficits dépassant les 3% de leur Produit intérieur brut (PIB) national « à moins que le déficit ne soit que légèrement au-dessus de 3% et qu'il diminue de manière substantielle et constante ou que le dépassement du seuil ne soit qu'exceptionnel et temporaire » (De Streel, 2013, p.3). L'article 3 du Pacte de stabilité et de croissance dans son règlement n°1466/97, prévoit une obligation dans le chef des États du partage de « toutes les informations nécessaires à l'exercice périodique de la surveillance multilatérale » des positions budgétaires et économiques (règlement n°1466, 1997).

En plus des règles relatives au déficit annuel des États membres, le PSC prévoit aussi pour chaque pays la mise en place de l'Objectif de moyen terme (OMT). L'OMT est le déficit pris sur une plus large période (moyen terme) qui est revu tous les 3 ans. La prise en compte d'une plus longue période permet de ne pas tenir compte des mesures budgétaires ainsi que des variations cycliques de court terme pouvant avoir une influence sur le déficit annuel (De streel, 2013 ; cnfp, s.d).[41] Un État n'ayant pas encore atteint son OMT doit suivre une trajectoire d'ajustement jusqu'à ce qu'il atteigne l'OMT lorsque ses déficits publics sont compris entre -0,5% de son PIB ou sont excédentaires (De Streel, 2013 ; règlement n°1467/97 ; règlement

[41] L'objectif de moyen-terme est calculé comme étant la différence entre les dépenses publiques et la croissance potentielle de l'État dans les prochaines années (article 5 du règlement n°1175/2011).

n°1175/2011). Un tableau reprenant en détail différents aspects de l'OMT se trouve dans la cinquième annexe (p.111). Lors de l'évaluation de l'OMT pour chaque pays, le Conseil et la Commission accordent plus de flexibilité aux États ayant atteint leurs objectifs de moyen terme (composante préventive du PSC) comme on peut le lire à l'article 5 du règlement 1175/2011 dont un extrait de l'article a été reproduit dans les annexes.[42] Les règles en matière de déficit accordent donc plus de flexibilité aux États créditeurs.[43]

ii. Les règles concernant la dette publique

Chaque État doit aussi suivre des règles concernant sa dette publique dont le respect est évalué par la Commission et le Conseil au cours de chaque semestre. La norme établissant un maximum de 60 % d'endettement des États par rapport à leur PIB a été insérée dans le traité de Maastricht en 1992 (article 1 du Protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs) et a servi comme critère de convergence entre les différents États en vue de l'adoption de la monnaie unique. Cette norme a été reprise par la suite au fil des traités et se trouve au douzième protocole annexé au TFUE. Si le rapport entre la dette publique et le PIB d'un État excède les 60%, le TSCG (article 4) ainsi que le règlement n°1177/2011 prévoient l'établissement d'un rythme annuel moyen de réduction de la dette publique sur la base d'une référence d'1/20ème par an. De même que pour les déficits, l'article 3 du règlement n°1466/97 sur la surveillance multilatérale oblige les pays européens à transmettre aux institutions européennes toutes les informations pertinentes relatives au solde de leur dette publique.

iii. La procédure de déficits excessifs

Pendant le semestre européen, la Commission évalue le respect par les États des règles énoncées ci-dessus. Si « un État membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l'un deux, la Commission élabore un rapport » (article 126 §3 du TFUE). Un rapport peut également être formulé s'il y a un risque potentiel de déficit excessif. Dans ce document, l'exécutif européen doit tenir compte du contexte économique actuel ainsi que de plusieurs facteurs comme « l'évaluation de la position économique à moyen terme, en particulier le potentiel de croissance », « l'évolution des positions budgétaires à moyen terme », « l'évolution à moyen terme de la dette publique », etc (article 3 du règlement 1467/97 modifié par le règlement 1177/2011). La deuxième étape pouvant être enclenchée par la Commission si

[42] Le PSC est constitué d'un volet correctif et préventif. Le volet préventif contient des règles moins exigeantes pour les États qui ont atteint leur OMT alors que le volet correctif donne moins de flexibilité aux États n'ayant pas atteint leur OMT. Voir article 5 du PSC modifié par le règlement 1175/2011.

[43] Les informations sur lesquelles la Commission se base pour calculer le taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme sont constitués par des projections ou des estimations et sont régulièrement actualisées (règlement n°1175/2011).

l'institution estime qu'il y a un déficit excessif réel ou potentiel, comporte l'émission d'un avis motivé à l'encontre de l'État membre concerné. Le Conseil, sur base de cet avis et après avoir mené une évaluation détaillée de la situation de l'État membre, décide ou non de reconnaître l'existence d'un déficit excessif (règlement n°1177/2011). En outre, le Conseil peut adresser des recommandations à l'État membre concerné. Si dans un délai maximal de 6 mois aucune action n'a été suivie d'effets, le Conseil peut décider de mettre, sur proposition de la Commission, l'État membre en demeure et si aucune action n'a été prise, l'institution sur recommandation de l'exécutif peut décider de l'application de sanctions pouvant prendre la forme d'amendes à partir des critères fixés dans le règlement n°1177/2011. Le TSCG introduit pour chaque étape une procédure de vote basée sur le principe de la majorité qualifiée inversée. En effet, les recommandations de la Commission sont réputées adoptées sauf si le Conseil à la majorité qualifiée des membres (sans l'État membre concerné) en décide autrement.[44]

iv. L'obligation de transmissions de données chiffrées et correctes

Le cadre budgétaire propre à chaque État membre ainsi que les informations transmises à la Commission pendant le semestre européen doivent être compilées sur base de règles précises énoncées dans la directive 2011/85 du *Six-Pack*. Les normes portent sur les statistiques chiffrées qui doivent être utilisées, la fréquence de leurs publications par les États, les cadres budgétaires à moyen terme devant être mis en place, etc. Cette directive assure également un cadre de transparence commun entre tous les États membres. En cas de manipulation des statistiques ou de déclarations erronées, le Conseil sur recommandation de la Commission peut décider d'infliger une amende à un pays. De plus, la Commission est également habilitée à « mener toutes les enquêtes nécessaires afin d'établir l'existence des déclarations erronées » (article 8 du règlement 1173/2011). La notion d'enquête recouvre un champ très large allant à des demandes d'informations jusqu'aux inspections sur place opérées par la Commission. L'Espagne a été sanctionnée dans le cadre de cette procédure suite à la Communauté autonome de Valence qui avait faussé ses statistiques (Verdun & Zeitlin, 2018).

B. Deuxième pilier : la surveillance macroéconomique

Le pilier relatif à la surveillance macroéconomique « vise à surveiller, et si nécessaire à corriger, les déséquilibres macroéconomiques des États membres » (De Streel, 2013). La base

[44] Cependant, cette méthode de décision n'est pas appliquée pour les procédures de déficit excessifs enclenchées sur base du non-respect des règles concernant la dette publique (et l'est exclusivement si il y a une violation des règles sur les déficits) ainsi qu'elle qu'elle n'est pas appliquée à l'encontre des États ne faisant pas partie de la Zone euro. En effet, dans ces cas-là, les règles standards d'adoptions des recommandations de la Commission se font toujours selon la pratique de la majorité qualifiée standard (De Streel, 2013).

juridique de cette surveillance est constituée de deux règlements (n°1174/2011 et n°1176/2011) du *Six-Pack*. Ce pilier est intégré au semestre européen et a pour objectif de détecter, d'évaluer et si besoin de corriger ou d'infliger des sanctions aux États en cas de déséquilibres macroéconomiques trop importants. Pendant le semestre, deux processus ont trait à la surveillance macroéconomique. Le premier est l'évaluation et le dialogue qui a lieu entre la Commission et les États en vue de repérer et de prévenir les déséquilibres excessifs. Le second est le déclenchement par les institutions européennes de la procédure de déséquilibres macroéconomiques excessifs qui a pour objet de constater l'existence réelle ou potentielle de déséquilibres et de forcer l'État concerné à prendre des mesures pour y remédier sous peine de sanction.

i. Prévention et correction des déséquilibres macroéconomiques

Le terme « déséquilibre » est utilisé pour qualifier des situations de « développements macroéconomiques » potentiels ou actuels ayant « un effet préjudiciable » sur le « bon fonctionnement de l'économie d'un État membre de l'Union économique et monétaire ou de l'Union dans son ensemble » (article 2 du règlement n°1176/2011). En vue d'évaluer la situation macroéconomique dans chaque pays dans le cadre d'un mécanisme commun d'alerte intégré au semestre européen, la Commission rédige et publie un rapport annuel (*Alert Mechanism Report* ou AMR). Ce texte comporte « une évaluation économique et financière qualitative fondée sur un tableau comprenant un ensemble d'indicateurs » (article 3 du règlement 1176/2011). Le tableau d'indicateurs comprend des indicateurs internes (par exemple sur l'évolution des marchés financiers et des marchés actifs comme l'immobilier et le chômage) ainsi qu'externes (par exemple liés à la aux parts de marché à l'exportation de l'État membre et à sa compétitivité). Lors de ce rapport annuel, l'exécutif identifie les différents pays présentant (ou étant à risque) des déséquilibres macroéconomiques et qui feront l'objet d'une analyse détaillée afin de déterminer la nature de ces déséquilibres. Dans ce cadre, l'institution supranationale peut mener des missions de surveillance directement dans l'État concerné. En 2018, 12 États ont été sujets à une analyse détaillée pour cause de déséquilibres macroéconomiques trop importants : la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la France, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, la Slovénie, l'Espagne et la Suède (Commission européenne, 2018).

ii. Procédure de déséquilibres macroéconomiques excessifs

Cette procédure est totalement intégrée au semestre européen. Après une analyse détaillée, si la Commission détermine qu'un État a des déséquilibres macroéconomiques

excessifs trop importants, elle en informe le Parlement, le Conseil et l'Eurogroupe. En outre, elle recommande au Conseil d'adopter une recommandation constatant l'existence d'un déséquilibre excessif et d'adopter des recommandations vis-à-vis de l'État concerné en vue de mettre place des mesures de correction (article 7 du règlement 1176/2011). Par la suite, l'État doit soumettre un plan à la Commission et au Conseil contenant toutes les mesures correctrices qu'il s'engage à adopter et qui va être évalué par les deux institutions. Si un pays ne se conforme pas aux recommandations et aux mesures correctrices, la Commission peut décider de publier une recommandation constatant la non-conformité et qui doit être adoptée par le Conseil. Elle peut aussi recommander au Conseil l'imposition de sanction dont les conditions sont présentées à l'article 3 du règlement 1174/2011.

C. Troisième pilier : la coordination socioéconomique

La coordination dans ce pilier entre les États membres au niveau des matières sociales et économiques résiduelles relève du *soft law* et ne débouche pas sur des décisions contraignantes. Un ensemble de processus visant à favoriser une coordination accrue entre les politiques macroéconomiques et sociales des pays (qui ne font pas l'objet de règles contraignantes) a lieu pendant le semestre européen. L'objectif de ce pilier que l'on retrouve au travers de divers documents publiés pendant le semestre (rapport sur l'emploi, rapport sur l'économie de la zone euro, etc) est double. Ainsi, il permet de « stimuler la croissance et l'emploi » tout en prévenant « l'apparition de déséquilibres budgétaires ou macroéconomiques » (De Streel, 2013, p.267). Ce pilier se base principalement sur les mécanismes de Nouvelle Gouvernance se caractérisant principalement par des « interventions non-législatives » dont une illustration emblématique est la Méthode ouverte de coordination (Hunt & Shaw, 2009, p.98). Cette méthode se caractérise par « sa dépendance à l'égard des techniques de benchmarking, d'évaluation par les pairs, etc » (Bulmer, 2009, p.117). La Commission définit elle-même la MOC comme « une méthode intergouvernementale de 'coordination soft' par laquelle les États membres sont évalués les uns par rapport aux autres, avec la Commission jouant un rôle de surveillance » (Commission européenne, 2010, p.18). En outre, la MOC a pour objectif de renforcer la « convergence cognitive » entre les politiques des différents pays et apporte de l'innovation au moyen de « l'apprentissage mutuel » (Commission européenne, 2010, p.142). Cette méthode est utilisée au niveau des Grandes orientations de politiques économiques (GOPE) et des lignes directrices pour l'emploi prévues à l'article 121 et 148 du TFUE. Le Pacte Euro-plus et le Pacte pour la Croissance ainsi que le TSCG régissent aussi l'action des États dans ce pilier et que l'on peut retrouver à travers le semestre européen.

2.1 Le fonctionnement temporel du semestre européen

Cette partie va s'attacher à clarifier mois par mois les différents rôles de la Commission et du Conseil, acteurs centraux pendant le semestre européen. Il y a une grande quantité de documents produits par les institutions européennes et principalement par la Commission à partir du mois de novembre jusqu'au mois de juillet. Le semestre européen a donc une durée excédant les 6 mois d'où l'inadéquation du terme « semestre européen » avec la réalité étudiée si l'on prend la définition classique du terme « semestre » qui désigne une « période de six mois consécutifs » (TLFI).

A. Les prévisions économiques d'automne : octobre à décembre

C'est la plus importante période si on tient compte du nombre de documents qui sont publiés par la Commission et sur lesquels se baseront d'autres évaluations dans la suite du semestre. C'est le début des différents processus ayant trait à la supervision budgétaire, fiscale, macroéconomique ainsi qu'à la coordination socioéconomique.

i. Octobre

Chaque exécutif national remet pendant le mois d'octobre son projet de plan budgétaire (*Draft budgetary plans* – DBP) avant qu'il ne le soumette à son parlement. Les projets de plan budgétaire espagnol et des Pays-Bas sont étudiés et comparés dans le cadre de la partie sur l'étude de cas.

ii. Novembre

La Commission publie différents documents qui concernent la situation des États membres (prise dans leur ensemble et ainsi que de manière spécifique) au regard des trois piliers de la gouvernance économique intégrés au sein du semestre européen. Ces différents documents fournissent une analyse détaillée de la situation budgétaire, économique ainsi que sociale en Europe et pour chaque État et établit différentes priorités et objectifs sur lesquels les différents acteurs doivent se focaliser au cours du semestre. Les différents documents publiés par la Commission sont les suivants :

- L'enquête annuelle sur la croissance (*Annual Growth Survey*) a été renommée par la nouvelle Commission au cours du semestre 2020 « la stratégie annuelle de croissance durable » (the *Annual Sustainable Growth Strategy* – ASGS). Cette communication de la part de la Commission aux autres institutions identifie les différentes priorités en matière économique et sociale pour l'année à venir (*European Semestrer Timeline*, 2017). La Commission donne également un aperçu de la situation économique globale

de l'UE et rappelle les mesures entreprises au niveau européen lors des années précédentes (AGS 2019).

- Le Rapport sur le mécanisme d'alerte (*Alert Mechanism Report* – AMR) est établi dans le cadre du deuxième pilier de la gouvernance économique. L'objectif du document est d'identifier les pays pouvant connaître des déséquilibres macroéconomiques excessifs avec comme objectif de mener pour ces derniers une analyse approfondie de leur situation macroéconomique et qui sera inclue dans le rapport par pays ou *Country report* (European Semester Timeline, 2017 ; AMR 2019).
- Le rapport conjoint sur l'emploi (*Joint Employment Report* – JEP) : « analyse l'emploi et la situation sociale en Europe et les réponses politiques des gouvernements nationaux » (*European Semestrer Timeline*, 2017).
- La recommandation sur la politique économique de la Zone euro détaille les mesures devant être adoptées par les États de la Zone euro en vue de résoudre les problèmes réels ou potentiels liés au fonctionnement de la monnaie unique (*European Semestrer Timeline, 2017 ; European Commission, 2019).*
- *L'opinio*n de la Commission sur les projets de plan budgétaire des États de la Zone euro évalue concrètement les projets budgétaires de chaque pays ayant adopté la monnaie unique selon les règles du premier pilier de la gouvernance économique européenne (*European Semestrer Timeline*, 2017).

B. Les prévisions économiques d'hiver : décembre à février

Cette période du semestre est importante pour les États, car un dialogue substantiel avec la Commission s'amorce. Les sujets discutés couvrent la situation budgétaire ainsi que les politiques macroéconomiques et sociales entreprises par chacun d'eux.

i. Décembre/Janvier

Le Conseil adopte la recommandation de la Commission pour la Zone euro ainsi que des conclusions sur l'AMR et l'AGS et contenant les priorités économiques à suivre pour l'année à venir. En outre, les parlements nationaux débattent et adoptent formellement leur projet de budget pour l'année nouvelle (*European Semester Timeline*, 2017).

ii. Février

À la fin du mois de février, la Commission publie ses rapports par pays (*Country Report*). Ces rapports ont pour objectifs d'évaluer la situation de l'économie de chaque pays ainsi que de formuler des prévisions sur l'évolution de la situation macroéconomique, budgétaire et sociale de chaque État. Une étude est également réalisée sur le degré de conformité

du pays avec les recommandations adoptées formellement par le Conseil pendant les mois de juin/juillet des années antérieures. Si le pays a été identifié comme à risque dans le cadre de l'AMR, la Commission va également formuler les résultats de son analyse en profondeur *(in-depth analysis*) de la situation macroéconomique du pays et qui pourront, le cas échéant, mener à l'ouverture d'une procédure de déséquilibres macroéconomiques excessifs. Un dialogue est aussi entrepris entre les institutions européennes et les institutions de chaque État. Ce rapport revêt une grande importance pour la rédaction par chaque État du son programme national de réformes ou de son programme de convergence (Stevenson & Howard, 2019). Une analyse des rapports espagnols et néerlandais peut être trouvée dans la partie de ce mémoire concernant l'étude de cas.

C. Les prévisions économiques du printemps – Mars à mai

Cette période est celle où après les évaluations et les diagnostics, des solutions aux éventuels déséquilibres macroéconomiques / budgétaires doivent être formulées par chaque pays. En outre, les réformes volontaires ou suggérées par les institutions européennes doivent être mise en œuvre (ou du moins mener à des plans concrets sur la manière de les mettre en œuvre) par les différents pays.

i. Mars

Le Conseil européen procède à l'adoption des priorités économiques identifiées par la Commission et complétées ou modifiées par les conclusions du Conseil.

ii. Avril

Chaque État remet aux institutions européennes deux documents :

- Le Programme national de réformes est un document détaillant les différentes politiques ou réformes que le pays a mises en œuvre et qui sont basées sur les recommandations formulées pendant les autres semestres européens ainsi que sur la nécessité éventuelle pour un État de renforcer sa croissance économique et son taux d'emploi. En outre, les investissements stratégiques de l'État ainsi que la façon dont ont été utilisés les fonds structurels européens y sont détaillés. De plus, la manière dont l'État membre travaille à atteindre les différents objectifs du cadre stratégique en cours (actuellement Europe 2020) est mentionnée (Programme National de réforme, 2019).
- Le programme de stabilité pour les États membres de la Zone euro ainsi que le programme de convergence pour les États non-membres sont envoyés aux institutions européennes en même temps que le programme national de réformes. Chaque pays y détaille l'orientation et les objectifs qu'il entend mener pour sa politique budgétaire sur

les 3 prochaines années ainsi que la manière dont il espère atteindre ses objectifs de moyen-terme (OMT). De plus, les programmes de stabilité pour les États de la Zone euro doivent impérativement contenir des prévisions macroéconomiques établies par une autorité statistique indépendante et qui sont comparées avec les propres prévisions des services de la Commission en vue de déceler tout écart significatif (Programme de stabilité et de convergence, 2019).

iii. Mai

La Commission envoie au Conseil ses propositions de recommandations pour chaque État que le Conseil adopte formellement (*Country-sepecific recomandations* – CSRs). Ce document détaille la manière pour chaque pays de « stimuler l'emploi et la croissance, tout en préservant les finances publiques » (*European Semester Timeline*, 2017). Ces recommandations suggèrent donc aux pays des réformes à entreprendre. Les États doivent par la suite mettre en œuvre ces recommandations et les traduire dans leur législation. Une analyse de l'ampleur des pouvoirs de la Commission quand elle adresse ses recommandations au Conseil est menée dans notre étude de cas.

D. Les prévisions économiques d'été – Juin/juillet

Pendant ces deux mois, le Conseil débat sur les recommandations par pays et les adopte formellement après leur approbation par le Conseil européen.

3.1 Conclusion

Le semestre européen intègre 3 piliers de la gouvernance économique européenne : la surveillance budgétaire, la surveillance macroéconomique et la coordination socio-économique. Les deux premiers piliers ont pour objectif d'évaluer et de contrôler le respect des États aux règles contenues dans la législation européenne et les traités. Ensuite, un aperçu des différents processus de contrôles d'évaluation et de coordination a été mené en vue de déterminer le rôle de la Commission européenne pendant le semestre. L'explication détaillée de la mise en œuvre du semestre témoigne du rôle central de l'institution au sein des processus de contrôles, d'évaluation des politiques macroéconomiques, budgétaires et fiscales des États par rapport aux cadres européens. L'exécutif délivre aussi des opinions et des recommandations aux pays ainsi qu'au Conseil. Au vu des documents que l'institution publie, de son rôle d'évaluation et de contrôle des États, la mise en œuvre actuelle du semestre européen incarne-t-elle un changement de paradigme ? C'est à cette question que les chapitres suivants essayent de répondre.

2. Chapitre 2 : Analyse de la législation et des pouvoirs formels délégués à la Commission depuis la crise

La crise financière ayant conduit à la crise de la zone euro a fait pression sur les États pour un véritable renforcement de la gouvernance économique européenne (De Streel, 2013). Le nombre d'actes législatifs et de traités adoptés pendant cette période témoigne de cette tendance avec par exemple l'adoption du *Six-Pack*, du TSCG, du *Two-Pack*, la Stratégie Europe 2020, le Pacte pour l'euro plus, le Pacte pour la croissance et l'emploi, etc. En outre, la crise a mené au renforcement des deux piliers existants et à la mise en place d'un nouveau pilier basé sur la surveillance macroéconomique.[45] Beaucoup d'auteurs font état d'une augmentation des pouvoirs de la Commission par rapport aux États dans le cadre des instruments adoptés pendant la crise et qui se combinent majoritairement dans le semestre européen. Ainsi, Laffan et Schlosser (2016, p. 246) exposent que « le rôle de la Commission dans la mise en œuvre du nouveau régime de gouvernance économique a été considérablement renforcé, car elle s'est vu attribuer des pouvoirs accrus de surveillance, de contrôle, d'examen et de sanction ».

Ce chapitre commence véritablement les analyses en vues de rendre compte de la permanence ou de l'absence du paradigme politique. Il a pour objet d'essayer de déterminer précisément les nouvelles compétences conférées à l'institution supranationale et qui sont intégrées dans le semestre européen. En effet, les compétences formelles déléguées par les États à l'institution supranationale avant la crise financière vont être comparées avec les changements postérieurs à la crise financière de 2007-2008. Les différences entre ces deux périodes dans l'évolution des pouvoirs de la Commission ainsi que dans son rôle au sein de la gouvernance économique européenne et du semestre européen sont étudiées. Les documents sur lesquels l'analyse se base sont principalement en français pour ce qui concerne la législation et les traités. Certains articles scientifiques écrits en anglais sont utilisés pour appuyer l'interprétation des résultats de notre étude. La première partie du chapitre détermine le caractère novateur des instruments adoptés pendant la crise ayant un impact sur le semestre européen. La deuxième partie analyse le changement au niveau de l'ampleur des pouvoirs délégués à la Commission en comparant la période antérieure et postérieure à la crise financière.

[45] Dans ce mémoire, nous ne tenons pas compte du 4e pilier théorisé par A. de Streel (2013) et qui s'intéresse à la « solidarité financière » mise en place entre les États (intégré de manière marginale au sein du semestre européen).

1.1 Les « solutions » adoptées pendant la crise financière

Cette sous-section parcourt les différents actes et traités adoptés pendant la crise et qui mettent en place des nouvelles règles, des processus ainsi que de nouvelles délégations de compétences aux institutions. Le *Six-Pack* a précédé l'adoption du TSCG et du *Two-Pack* suio sont examinés de manière chronologique.

A. Le *Six-Pack*

Le *Six-Pack* est un paquet législatif constitué de cinq règlements et d'une directive, adoptés en 2011. Il y eut de nombreuses tensions (*power game*) entre la Commission et le Conseil européen au niveau de la définition de l'agenda des négociations (Laffan et Schlosser, 2016). En outre, des luttes et des désaccords ont éclaté entre les trois institutions européennes impliquées dans le processus législatif (la Commission, le Parlement et le Conseil) au niveau de la forme et du contenu de ces six actes législatifs. Ces tensions ont abouti sur une plus grande centralisation et un contrôle plus étendu des politiques économiques domestiques nationales (Laffan et Schlosser, 2016). Par surcroît, dans plusieurs « considérants » des règlements du paquet dont l'acte n°1175/2011 mettant en place le semestre européen, on peut retrouver l'affirmation selon laquelle la Commission « devrait jouer un rôle plus important dans le cadre de la procédure de surveillance renforcée applicable aux évaluations spécifiques à chaque État membre, aux actions de suivi, aux missions sur place, aux recommandations et aux avertissements ». Ainsi la Commission va recevoir une habilitation à adopter des actes délégués dans le cadre de la procédure de sanctions relatives à la manipulation des statistiques prévues dans le règlement n°1173/2011 (article 8§4, article 11).

De plus, Eurostat, une Direction générale (DG) de la Commission a vu son rôle renforcé au niveau de l'harmonisation des statistiques et de la formulation d'un cadre commun à tous les États membres (directive 2011/85). Le *Six-Pack* accorde aussi des pouvoirs d'enquêtes accrus à la Commission qui peut être amenée à effectuer des inspections sur le territoire des États membres (ex : règlement n°1173/2011, article 8 ; règlement n°1175/2011, article 1.16). Le deuxième pilier est également mis en place avec de nouvelles compétences pour l'exécutif européen dans l'évaluation et la recommandation de sanctions au Conseil en cas de déséquilibres macroéconomiques trop importants (règlement n°1176/2011).[46] Le Conseil

[46] « La surveillance des politiques économiques des États membres ne devrait plus se limiter à la surveillance budgétaire, mais devrait inclure un cadre plus détaillé et formel en vue de prévenir les déséquilibres macroéconomiques excessifs et aider les États membres affectés à établir des plans de mesures correctives avant que les divergences ne s'ancrent. Cet élargissement du périmètre de la surveillance des politiques économiques devrait aller de pair avec un renforcement de la surveillance budgétaire » (règlements n°1176/2011).

comme lieu de prise de décision reste inchangé avec le *Six-Pack* si ce n'est que l'institution « est censé[e], en principe, suivre les recommandations et propositions de la Commission ou expliquer publiquement sa position » selon le principe (présent lors du semestre européen) du « comply or explain » (règlement n°1175/2011).

B. Les innovations apportées par le traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (*Fiscal Compact*)

Le TSCG, signé en 2012 par 25 États, « n'a pas modifié la répartition des compétences de l'UE, que ce soit horizontalement ou verticalement, et n'a pas non plus entraîné le transfert de compétences formelles importantes à l'UE » (Laffan et Schlosser, 2016, p.243). Cependant, deux éléments ont renforcé le pouvoir de la Commission par rapport aux États. D'une part, l'article 7 du traité international établit un engagement de la part des pays de la Zone euro à « appuyer les propositions ou recommandations soumises par la Commission européenne lorsque celle-ci estime qu'un État membre de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro ne respecte pas le critère du déficit dans le cadre d'une procédure concernant les déficits excessifs ». En effet, les différents négociateurs ont voulu éviter une situation telle que celle de 2003 où le Conseil n'a pas adopté les recommandations de la Commission dans le cadre des procédures de déficit excessif lancées contre la France et l'Allemagne. D'autre part, toujours dans le même objectif, le TSCG consacre le principe de la majorité qualifiée inversée qui établit l'adoption automatique des recommandations de la Commission dans le cadre de la procédure de déficit excessif sauf si une majorité qualifiée des États s'y oppose.[47] Le conseil peut donc toujours formellement s'opposer à la Commission, mais une plus grande automaticité est assurée dans la prise de décision au Conseil qui fonctionne sur base du travail de la Commission. L'exécutif européen a donc gagné en influence.

C. Le *Two-Pack*

Le *Two-Pack* est constitué de deux règlements concernant exclusivement les pays de la Zone euro et qui vont plus loin que le *Six-Pack* quant aux compétences qu'ils octroient à la Commission. En effet « Le Two-Pack est probablement la législation qui va le plus loin en termes de centralisation des pouvoirs fiscaux, en particulier pour les États membres de la Zone euro qui reçoivent une aide financière. (…) Le *Two-Pack* a donné des pouvoirs centralisés supplémentaires à la Commission européenne » (Laffan et Schlosser, 2016, p.241). Ce paquet législatif renforce véritablement les pouvoirs de l'exécutif européen par rapport aux États de la Zone euro lors des différents processus de contrôle pendant le semestre européen. La majorité

[47] Cela ne vaut que pour les États de la Zone euro en ce qui concerne les procédures fondées sur le critère du déficit et non de la dette publique.

qualifiée inversée qui *de facto* renforçait l'automaticité des recommandations de la Commission est étendue à la surveillance postérieure pour les États ayant fait l'objet d'une aide financière.[48] La Commission a aussi gagné un réel pouvoir lors du calendrier budgétaire commun. Chaque État doit lui soumettre ainsi qu'à l'Eurogroupe chaque année avant le 15 octobre ses projets de plan budgétaire.[49] La Commission y formule une opinion et peut le cas échéant demander dans son avis la soumission d'un projet de plan budgétaire révisé. L'institution prend ses décisions par rapport au plan budgétaire de manière autonome et bénéficie ainsi d'un réel pouvoir de décision. Laffan et Schlosser (2016, p.243) interprètent cette augmentation de pouvoir comme :

> Le *Two-Pack* a poussé l'intrusion de la Commission européenne dans la politique intérieure et l'élaboration des politiques à un niveau supérieur. (...) Le *Two-Pack* empiète sur les pouvoirs fondamentaux de l'État, ce qui a des implications à plus long terme pour la légitimité.

De plus, la Commission a également bénéficié avec le règlement n°472/3013 d'un second pouvoir de décision : la possibilité de décider de manière autonome, selon des critères objectifs, de mettre un État membre sous surveillance renforcée si celui-ci a un sérieux risque réel ou potentiel de connaitre des difficultés du point de vue de sa stabilité financière. L'État sous surveillance va devoir coopérer avec différentes institutions comme la BCE, le FMI et va devoir transmettre à la Commission toutes les informations utiles concernant son économie. Il doit également permettre à l'exécutif européen de mener des missions d'évaluation sur son territoire « afin de vérifier les progrès accomplis » (article 3 §5 du règlement n°472/2013). C'est donc un pouvoir considérable et qui peut être perçu comme étant très « invasif » vis-à-vis des États. La Commission s'est également vue octroyer la capacité d'adopter des actes délégués concernant l'obligation incombant aux États de faire des rapports réguliers s'ils font l'objet d'une procédure de déficit excessif (article 10§3, article 14 du règlement n°473/2013). Enfin, la Commission ainsi que le Conseil européen publient au début de chaque cycle annuel des orientations générales aux États membres.

2.1 Interprétation des changements de compétences formelles attribuées à la Commission à la suite de la crise financière

Après une partie chronologique des changements opérés pendant la crise au niveau des compétences de la Commission, une analyse interprétative doit être menée en vue de caractériser l'augmentation des compétences de l'institution supranationale. Une première

[48] S'il y a nécessité d'adopter des mesures correctrices ou de prolonger la surveillance post-programme (article 14 du règlement n°472/2013).
[49] Ces projets vont faire l'objet d'une analyse de la part de la Commission afin de vérifier le respect de celui-ci avec le PSC ainsi que les recommandations formulées pendant les semestres antérieurs (article 6 du règlement n°473/2013).

étude est menée sous forme d'une comparaison entre la situation antérieure et postérieure à la crise de 2007-2008 et s'attache à examiner les compétences de décision et d'évaluation de l'institution. Ensuite, nous exposons de quelle manière cette évolution de compétence peut être interprétée sous le prisme de la théorie du *Failing Forward* complétée par les concepts d'« exit and voice » et de *Path dependency*. Il est important de rappeler que les différentes compétences de la Commission examinées dans ce mémoire sont totalement intégrées au semestre européen.

A. L'évolution des compétences de la Commission

Le tableau ci-dessous reprend l'évolution des pouvoirs de la Commission depuis le traité de Maastricht jusqu'à l'adoption du *Two-Pack* en 2013. Il y a deux parties. La première comprend les changements réalisés avant la crise financière de 2007-2008. La seconde porte sur l' évolution des compétences formelles de la Commission réalisée pendant et après la crise et qui est essentiellement liée au premier et deuxième pilier étant donné le rôle plutôt à la marge de l'institution au niveau de la coordination socioéconomique.[50] Une division est établie sur la base des pouvoirs de l'institution : de contrôlé/d'évaluation ou de décision. Pour une meilleure compréhension, ce tableau ne rentre pas dans le détail (et simplifie la réalité) concernant les compétences de la Commission au sein des différents processus comme la procédure de déficit excessif. L'objectif de cette comparaison est de caractériser de manière générale l'évolution des pouvoirs de l'exécutif européen.

Tableau 3. L'évolution des compétences octroyées par les États à la Commission

	Pouvoir/compétences de décision	Pouvoir/ compétences de contrôle ainsi que d'évaluation
Avant la crise financière de 2007-2008		
Traité de Maastricht		• Monopole de l'information et production de statistiques (à l'exception de celles fournies par la BCE). • Surveille les déficits et l'évolution budgétaire (rapport, fait des

[50] Elle se fait principalement entre États (si ce n'est le choix des indicateurs pour le benchmarking).

		recommandations dans le cadre de la procédure de déficit excessif). • Recommandation pour les GOPE.
PSC/traité d'Amsterdam	• Principe du « comply or explain » : augmentation de l'influence de la Commission.	• Reçoit les informations pertinentes avec le Conseil de la part des États : surveillance multilatérale. • Avis sur les programmes de stabilité et de convergence. • Surveille la mise en œuvre des recommandations adressées par le Conseil. • Établit des prévisions budgétaires pour chaque État membre. • Droit d'initiative inscrit dans les Traités dans le cadre du contrôle et de la correction des déficits excessifs.
Réforme de 2005	• Question de l'indépendance de l'initiative de la réforme de 2005 (voir rapport du conseil ECOFIN au Conseil européen du 22-23 mars 2005) : diminution de l'influence de la Commission.	• Plus grande marge de manœuvre des États dont la Commission doit tenir compte. • Moins d'influence avec la MOC au niveau du 3e pilier. • Nécessité d'avoir des outils statistiques plus fiables.
Traité de Lisbonne		• Possibilité d'adresser directement des avertissements à un État en cas de déséquilibres macroéconomiques excessifs ou si la politique économique de l'État n'est pas conforme avec les GOPE.
Pendant/après la crise financière et la crise de la Zone euro		
Six-Pack	• Habilitée à prendre des actes délégués (procédure de sanction pour la manipulation de statistiques)	• Le pouvoir d'examen budgétaire et des déficits de la Commission vis-à-vis des États membres est étendu • Pouvoir renforcé au niveau de l'harmonisation des statistiques • Pouvoir d'enquête étendu (inspections sur le territoire d'un État membre).

	• Généralisation du principe « comply or explain » : plus d'influence.	• Deuxième pilier de la gouvernance : pouvoir de surveillance des déséquilibres macroéconomiques : établit des indicateurs pour le tableau de bord macroéconomique.
TSCG	• Engagement de la part des États de respecter les recommandations de la Commission dans le cadre d'une procédure fondée sur le déficit. • Principe de la majorité qualifiée inversée : renforce l'automaticité de l'adoption au Conseil des recommandations de la Commission (octroie *de facto* un pouvoir de décision à la Commission).	
Two-Pack	• Majorité qualifiée inversée pour la surveillance post-programme au Conseil : rend plus autonome l'adoption des recommandations de la Commission • Pouvoir de décision au niveau du calendrier budgétaire. • Décision autonome au niveau de la surveillance renforcée • Habilitée à publier des actes délégués (sur les rapports pendant la procédure de déficit excessif) • Publie des orientations générales au début de chaque cycle annuel.	• Reçoit toutes les informations d'un État sous surveillance en raison de déséquilibres financiers + possibilité de mener des missions de surveillance.

La Commission a donc bénéficié à la suite de la crise de compétences plus étendues. En effet, on peut constater qu'à partir du *Six-Pack*, l'institution va pouvoir prendre plus de décisions. Dans la situation antérieure à la crise, la Commission dépendait du Conseil presque exclusivement pour toutes décisions et avait essentiellement un rôle de contrôle et d'évaluation de la situation budgétaire dans les États. Avec la crise, le champ d'application du contrôle et des évaluations de la Commission a été étendu (instauration du deuxième pilier par exemple) ainsi que sa capacité de décision. Renaud Dehousse (2014, p.619) exprime cette idée de la manière suivante :

> Dès le début, cependant, en échange de leur solidarité, les "pays créanciers" ont exigé un renforcement significatif du système de surveillance afin d'éviter la résurgence de problèmes similaires à l'avenir. En un peu plus d'un an, cela a conduit à l'adoption de deux importants paquets législatifs (le "Six-Pack" et le "Two-Pack"), et d'un nouveau traité - le "Fiscal Compact" imposé par la chancelière Merkel. (...) il est important de noter qu'ils ont considérablement "solidifié" la coordination des politiques économiques par le renforcement de la main de la Commission dans la surveillance de la politique fiscale des États membres de diverses manières.

B. Le *Failing Forward* comme étude de la portée intégrative des réformes adoptées pendant la crise

Une analyse des changements au niveau des compétences de la Commission peut être réalisée sous le prisme du modèle théorique du *Failing Forward*. En guise de rappel, ce modèle postule que la gouvernance européenne et ses institutions sont incomplètes. Le caractère inachevé de la gouvernance européenne mène à des crises entrainant davantage d'intégration dont la portée reste incomplète (Jones, Kelemen & Meunier, 2016). Notre analyse témoigne ainsi d'une augmentation substantielle des capacités de décisions formelles de la Commission européenne. La délégation de nouvelles compétences a été réalisée pendant la crise de la Zone euro (entrainée par la crise financière de 2007-2008). Cependant, il n'y a pas eu de véritables solutions se caractérisant par une intégration approfondie des politiques fiscales, budgétaires et macroéconomiques au sein de la gouvernance économique européenne. Il n'y a pas eu, par exemple, la création d'une forme de gouvernement économique européen ou d'un budget de la Zone euro.[51] De Streel (2013, p.479) critique cette absence de véritable approfondissement par ces propos :

> (…) il eut peut-être été préférable de se diriger vers un accroissement des politiques européennes (et de leur budgets) décidées par un gouvernement européen sous le contrôle du Parlement européen. Cette alternative serait peut-être plus efficace pour internaliser les externalités entre États entrainées par la monnaie commune et mieux équilibrer les branches monétaire et économique de l'UEM.

[51] En comparaison avec le pilier monétaire de l'UEM où la Banque centrale européenne témoigne de la profonde intégration de ces politiques.

En outre, Laffan et Schlosser (2016, p.247) parlent d'une UE « piégée dans une situation sans précédent », car malgré la crise, les États n'ont « pas résolu beaucoup des causes sous-jacentes et des héritages » mis en lumière par celle-ci. Ainsi, il n'y a pas eu de renforcement substantiel des capacités fiscales de l'UE, les dettes privées et publiques sont toujours à un niveau élevé et la situation macroéconomique n'est pas optimale (Laffan et Schlosser, 2016, p.247). De plus, les solutions adoptées pendant et après la crise peuvent être considérées comme étant le résultat d'un *trade-off* entre la responsabilité collective des dirigeants de la Zone euro découlant de la monnaie unique avec la demande des électorats nationaux.[52] Cela rentre bien dans l'analyse du *Failing Forward* reprenant la thèse des intergouvernementalistes au niveau des préférences domestiques qui conditionnent les négociations au niveau européen (Moravcsik, 2003 ; Jones, Kelemen & Meunier, 2016). Cependant, la théorie va plus loin et indique que ces solutions sont incomplètes et entraineront des pressions fonctionnelles lors de nouvelles crises (comme celle causée par le Covid19 ?) vers un approfondissement (théorie néo-fonctionnaliste) toujours incomplet (Jones, Kelemen & Meunier, 2016). Le modèle théorique analysant ce changement dans les compétences de la Commission peut être lu en complémentarité avec les concepts d'« exit and voice » et de *Path dependency*.

C. Les concepts d' « exit and voice » et de *Path dependency*, complémentaires à l'analyse du *Failing Forward*

On peut compléter notre analyse du *Failing Forward* avec les concepts d'« exit and voice ». Pour rappel, les États en faisant partie de la Zone euro ne peuvent en principe plus en sortir.[53] Ils ont donc fermé les possibilités d' « exit » institutionnels et il a fallu pour compenser augmenter le « voice », les capacités d'atténuation de cet abandon de souveraineté. Cela s'est matérialisé à travers la gouvernance économique européenne où les politiques économiques d'une saillance élevée pour l'opinion publique ont fait l'objet d'une intégration peu profonde (relevant essentiellement de mécanismes de coordination). En outre, les possibilités d' « exits sélectifs »[54] des États de leurs obligations légales ont été rendues possibles par des règles institutionnelles de vote au sein du Conseil qui peut décider de ne pas suivre les recommandations de la Commission.[55] La crise a eu pour effet de mettre en lumière les défauts de construction de la gouvernance économique européenne et cette nécessité de réduire les

[52]Ces derniers tiennent compte du coût potentiel lié à la responsabilité des dirigeants politiques vis-à-vis de leurs électeurs comme l'a théorisé Moravscik (2003).
[53] Ou le coût d'une sortie de la zone euro serait très élevé.
[54] Pour rappel, les « exits sélectifs » caractérisent la capacité des États à s'affranchir de leurs responsabilités.
[55] Par exemple, en 2003 le Conseil a décidé à la majorité qualifiée de ne pas suivre les recommandations de la Commission.

« exits sélectifs » et le « voice ».[56] Les solutions envisagées n'ont pas mené à une véritable intégration des politiques économiques se caractérisant par une fermeture des possibilités de « voice ». Ainsi, les États sont toujours libres de conserver en grande partie leur souveraineté dans les domaines macroéconomiques, budgétaires et fiscaux (excepté dans les aspects qui ont fait l'objet de règles au niveau, par exemple, du PSC). Cependant, une augmentation des domaines faisant l'objet d'un contrôle et d'une évaluation des institutions européennes (principalement la Commission) pendant le semestre européen a mené à une réduction du « voice ».[57] En outre, les pouvoirs de décision octroyés à la Commission européenne ainsi que les mécanismes de vote à la majorité qualifiée inversée ont permis de fermer en partie les « exits sélectifs » en rendant les procédures d'adoption plus automatiques.

Nous pouvons également, en complémentarité de l'analyse du *Failing Forward*, étudier l'évolution substantielle des pouvoirs de la Commission européenne comme s'inscrivant dans une logique de *Path dependency*. En effet, les changements sont dépendants de la logique antérieure et de l'architecture asymétrique de l'UEM dont le peu d'intégration des politiques macroéconomiques, budgétaires et fiscales au sein de la gouvernance économique européenne en constitue une illustration. En outre, certains règlements du *Six-Pack* amendent les règlements instituant le PSC tandis que les règlements du *Two-Pack* renforcent sa mise en œuvre. Le *Six-Pack* et Le *Two-Pack* s'inscrivent donc en grande partie dans la logique antérieure à la crise financière. De plus, Laffan et Schlosser (2016, p.246) perçoivent le TSCG comme « largement symbolique » émanant d'États membres dominants comme l'Allemagne. Ces chercheurs considèrent aussi les réformes comme un renforcement de « la gouvernance collective parmi les gouvernements de l'UEM » et qui s'avérerait être un moyen de perpétuer le paradigme politique antérieur à la crise (Laffan et Schlosser, p.246). Selon De Streel (2013, p.359), les chefs d'État « continuent à s'appuyer sur le modèle original décidé à Maastricht et essayent de le réparer en approfondissant et en élargissant ses piliers ».

3.1 Conclusion

Ce chapitre s'est attaché à analyser l'évolution des pouvoirs de la Commission entre la situation antérieure et la situation postérieure à la dernière crise financière. Il a été démontré que la Commission bénéficie pendant le semestre européen de pouvoirs plus étendus qu'avant la crise. En effet, sa capacité de décision formelle a augmenté, de même que son champ de

[56] Mises en lumière pendant la crise, mais aussi après les violations du PSC en 2003 et l'échec de la MOC au sein de la Stratégie de Lisbonne.
[57] Le deuxième pilier de la gouvernance économique en est un exemple.

contrôle et d'évaluation des politiques nationales. On peut analyser cette augmentation de pouvoirs comme s'inscrivant dans notre socle théorique sous le prisme du *Failing Forward*. Ainsi, cette délégation s'est faite de manière partielle et fragmentaire. Néanmoins, la délégation de compétences pendant et après la crise a renforcé les pouvoirs de l'institution en adéquation avec cette théorie. D'autres concepts peuvent être également utilisés pour interpréter l'ampleur du changement et sont complémentaires à cette analyse. On peut analyser cette évolution des pouvoirs comme s'inscrivant dans une logique de *Path dependency* avec la situation antérieure à la crise parce que les « nouveautés » générées après 2010 s'inscrivent dans la continuité des politiques européennes précédentes. En outre, cette délégation de compétences peut être analysée comme étant incomplète, car elle ne ferme pas complètement les capacités des États à se départir de leurs obligations (« exit sélectif ») ainsi que le « voice » ou la capacité des États à coordonner de manière horizontale leurs politiques. Notre première hypothèse se trouve donc confirmée. Cependant, pour déterminer s'il y a vraiment eu un changement de paradigme, il faut à présent étudier dans nos deux prochains chapitres si l'accroissement des compétences formelles de la Commission se vérifie de manière générale envers tous les États de la Zone euro ou si ce n'est que dans son rapport avec certains pays, notamment les États débiteurs.

3. Chapitre 3 : Analyse lexicométrique

Le troisième chapitre est consacré à la présentation des résultats de l'analyse lexicométrique réalisée avec le logiciel Iramuteq. L'objectif de ce chapitre est de pouvoir étudier, sous l'angle de l'analyse de discours, différents documents exclusivement rédigés par la Commission européenne pendant le semestre européen. Les résultats de cette étude contribuent à caractériser l'étendue des compétences de l'institution (et sa perception vis-à-vis de ceux-ci) ainsi que la manière dont elle s'adresse aux États membres (le degré d'assertivité). Nous avons constaté dans le chapitre précédent que le semestre européen témoigne d'une augmentation des pouvoirs formels de l'institution. Il reste donc maintenant à déterminer si cela se traduit de manière concrète dans son fonctionnement et si l'augmentation des pouvoirs de la Commission se manifeste de manière uniforme en fonction des États, qu'ils soient débiteurs ou créditeurs. Un accroissement des compétences de l'institution envers tous les États soutiendrait l'hypothèse d'un changement de paradigme politique. Le présent chapitre se structure en trois parties. La première sous-section présente les différents corpus, le logiciel Iramuteq et les différents documents utilisés. Ensuite, une étude comparative est menée sur les résultats des analyses générées par le logiciel et qui portent sur les trois corpus de documents : le corpus général, celui des pays débiteurs et celui des pays créditeurs. Enfin, le chapitre se termine par une analyse interprétative des résultats sous l'angle du cadrage de la dette en complément de la théorie de la délégation asymétrique de souveraineté.

1.1 Présentation des corpus

Trois analyses sont effectuées par le logiciel et portent sur trois types de corpus rassemblant des documents exclusivement en anglais. Le premier corpus contient des documents généraux adressés par la Commission à tous les États de la Zone euro pendant le semestre.[58] La temporalité est de deux ans (semestre 2018 et 2019). Le deuxième corpus porte sur les *country report* (rapport par pays) 2015, 2017, 2018 et 2019 de deux pays créditeurs : l'Allemagne et les Pays-Bas. Le troisième corpus porte sur des pays débiteurs : l'Espagne et le Portugal et est basé sur les mêmes documents ainsi que sur la même temporalité. Une liste précise des différents documents se trouve en annexe.[59] La période temporelle pendant laquelle les documents de chaque corpus ont été publiés et qui comprend plusieurs semestres a été choisie dans le but de réduire les biais et d'avoir des tendances plus précises sur la manière dont

[58] Certains documents sont aussi adressés aux États non-membres de la Zone euro. La Zone euro, par son degré d'intégration plus profond nous intéresse exclusivement dans ce mémoire.
[59] Voir Annexe 3, p. 106.

la Commission considère et exerce ses différentes compétences. En effet, l'examen de documents publiés pendant plusieurs années est opportun afin de percevoir si la tendance constatée est la même pour tous les pays et si les tendances dégagées se caractérisent dans la durée et non de manière ponctuelle. En outre, le logiciel Iramuteq permet d'étudier ces recueils de textes selon plusieurs perspectives qui sont utilisées dans ce mémoire. En premier lieu, une analyse de fréquence (des formes dans leur ensemble) est établie pour chaque corpus. Elle permet de mesurer les mots les plus fréquemment utilisés au sein de chaque corpus et qui sont comparés entre eux dans un second temps. Le logiciel permet aussi d'établir des nuages de mots (ou *cluster*) dont la taille et la graisse reflètent la fréquence de la distribution. Une seconde analyse (analyse de similitude), menée par le logiciel pour les 3 corpus, s'attache à déterminer le lien qu'ont les formes les unes avec les autres. Ce lien est caractérisé par la fréquence avec laquelle les formes apparaissent ensemble dans des parties de corpus découpées par le logiciel.[60] Enfin, la dernière analyse est celle dite « de Reinert » et qui permet de répartir les formes en classes sur base de leur aspect sémantique et dont l'intensité de l'association est mesurée par la valeur chi2.[61]

2.1 Étude comparative des résultats des analyses du logiciel pour les trois corpus

Le corpus général comprend les documents de la Commission s'adressant à tous les États de la Zone euro lors des deux derniers semestres. C'est le plus petit corpus de notre analyse.[62] Le corpus des pays débiteurs est plus grand que celui des pays créditeurs. Le nombre de mots que la Commission adresse à l'encontre des pays débiteurs est globalement plus élevé que pour les pays créditeurs.[63]

Tableau 4. Formes les plus fréquentes du corpus général[64]

debt	690	nom
growth	625	nom
state	578	nom
member	567	nom
country	472	nom
area	443	nom
high	431	adj

[60] Pour plus d'informations sur les différentes analyses menées par le logiciel, nous recommandons la lecture du document accompagnant son utilisation et disponible sur le site web du projet Iramuteq : « Documentation IRaMuTeQ 0.6 alpha 3 version 0.1 » écrit par Lucie Loubère et Pierre Ratinaud en 2014.
[61] Valeur attribuée à chaque couple (forme/classe). Elle permet de mesurer « l'intensité de leur association » (Marpsat, 2010, p. 3)
[62] 2958 formes et 87098 occurrences.
[63] 263980 occurrences et 5834 formes pour les pays débiteurs contre 200558 occurrences et 5227 formes pour les pays créditeurs.
[64] Nous mettons en gras les formes les plus importantes dans ce travail.

remain	428	ver
euro	419	nr
market	393	nom
labour	373	nom
commission	372	nom
imbalance	356	nom
account	334	ver
investment	311	nom
increase	310	ver
economic	309	nr
fiscal	306	nom
level	304	adj
gdp	298	nr

Les résultats de l'analyse de fréquence sur le corpus général exposent que le mot « debt » (dette) est le plus utilisé et se trouve avant le mot « growth » (croissance) en respectivement 1ère et 2ème position sur la liste de la fréquence des formes les plus employées. En outre, le mot « State » (État) est plus utilisé que celui désignant la « Commission » (Commission). [65]

Tableau 5. Formes les plus fréquentes du corpus des pays débiteurs

increase	1239	ver
high	1229	adj
sector	1043	nom
eu	1022	nr
market	966	ver
gdp	951	nr
spain	939	nr
remain	933	ver
low	924	adj
public	913	nom
growth	910	nom
debt	879	nom
year	859	nom
investment	844	nom
rate	837	nom
labour	823	nom
average	809	nom
term	758	nom
level	732	nom
improve	730	ver

[65] Une analyse de la fréquence des mots de chaque corpus sous forme de nuage de mots (*cluster*) se trouve en annexe 6, p.111.

Tableau 6. Formes les plus fréquentes du corpus des pays créditeurs

investment	1383	nom
increase	1128	nom
high	997	adj
tax	936	nom
gdp	933	nr
low	831	adj
market	820	ver
germany	782	nr
growth	763	nom
eu	721	nr
labour	713	nom
graph	710	nom
rate	675	nom
sector	671	nom
income	629	nom
public	600	nom
average	592	nom
energy	568	nom
year	567	nom
remain	541	ver

Tableau 7. Focalisation sur la dette

	Fréquence dans le corpus pays débiteurs	**Fréquence dans le corpus pays créditeurs**	**Commentaires**
« debt » (dette)	12ème position	32ème position	Illustre la focalisation sur la nécessité de réduire la dette publique.
« tax » (taxe)	26ème position	4ème position	Illustre la plus grande marge de manœuvre fiscale pour les pays créditeurs.
« reform » (réforme)	28ème position	49ème position	Illustre l'insistance de la part de la Commission sur la mise en œuvre de réforme dans le corpus des pays débiteurs.

« risk » (risque)	39ème position	72ème position	Illustre le risque plus grand encouru par les économies des pays débiteurs selon la Commission.

Concernant le corpus des pays débiteurs, les mots « increase » (augmentation) et « high » (haute) arrivent en première et deuxième position alors que pour le corpus des pays créditeurs, les mots « investment » (investissement) et « increase » (augmentation) arrivent en tête. On peut constater une différence de traitement entre les pays débiteurs et créditeurs. En effet, une focalisation plus grande est menée par l'exécutif européen sur la position de débiteurs (et sur leurs difficultés macroéconomiques et budgétaires) de ces pays si on étudie la différence de fréquence des formes dans ces deux corpus comme l'attestent les mots repris dans le tableau ci-dessus. Une emphase est portée sur la nécessité de mettre en place des réformes et sur le risque plus grand encouru par les pays débiteurs (voir le tableau ci-dessus). Les indicateurs de changement formulés dans la partie méthodologique (voir p.41) ne sont donc pas rencontrés.

Figure 4. Analyse de similitude sous forme de cercle du corpus général

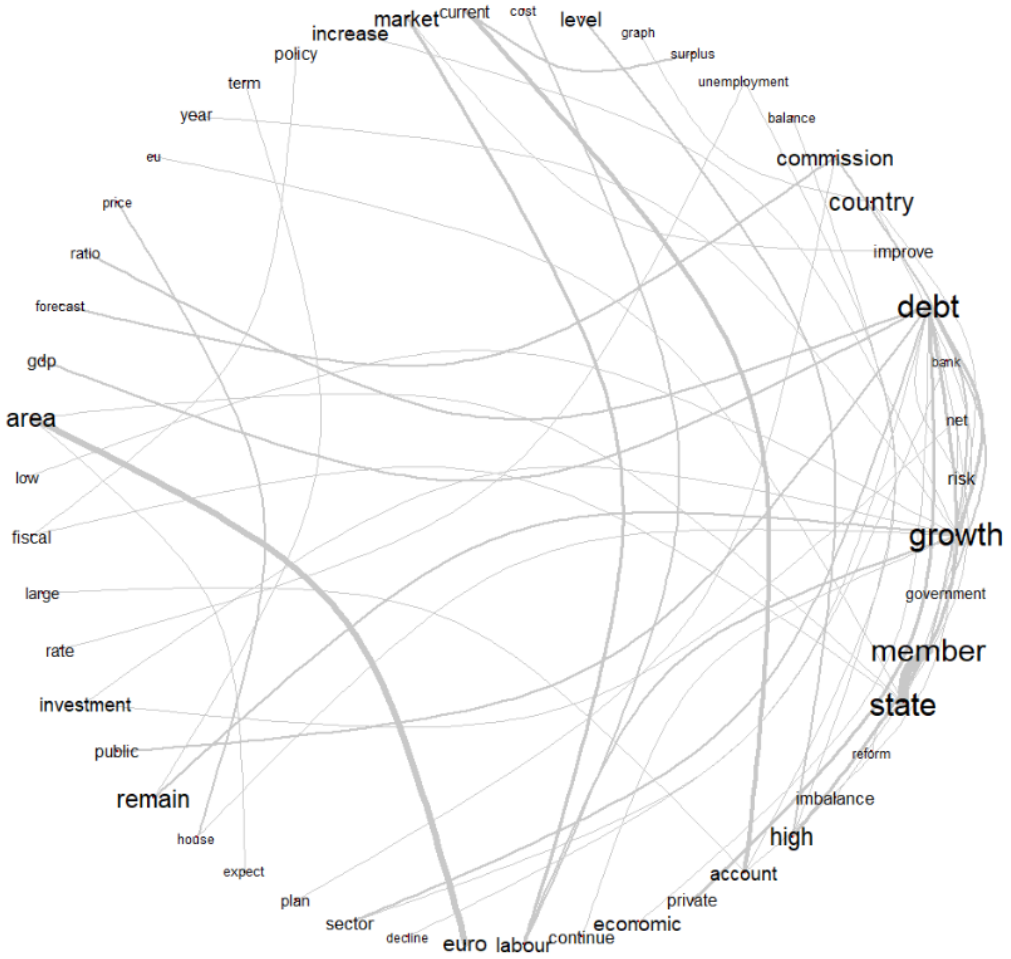


Figure 5. Analyse de similitude sous forme de cercle du corpus des pays débiteurs

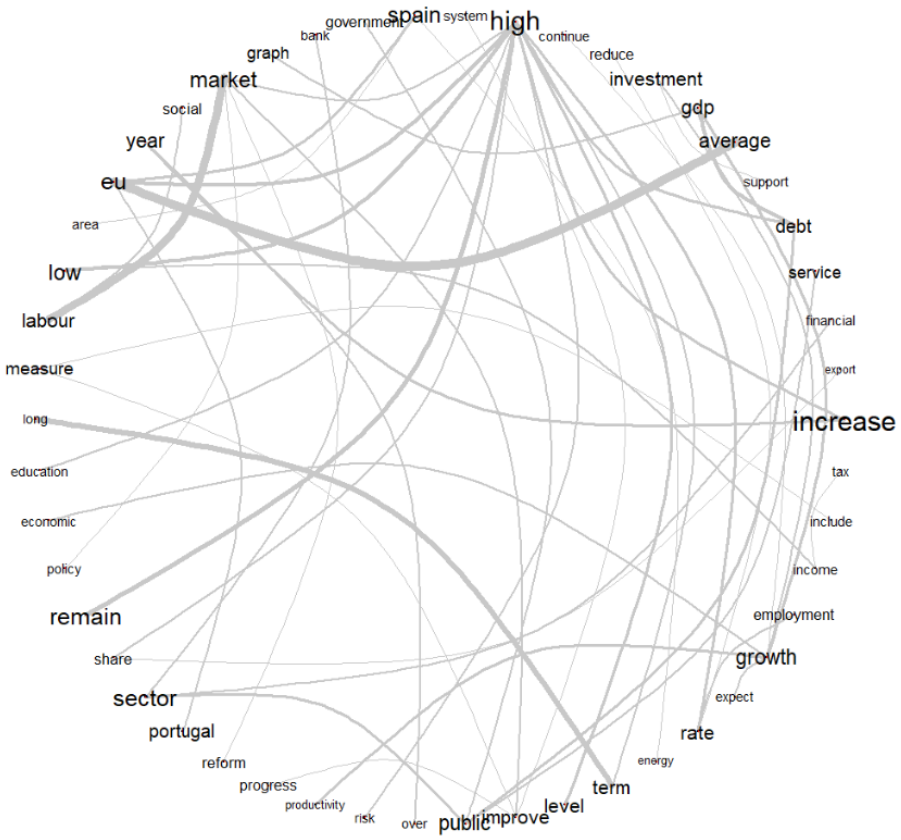
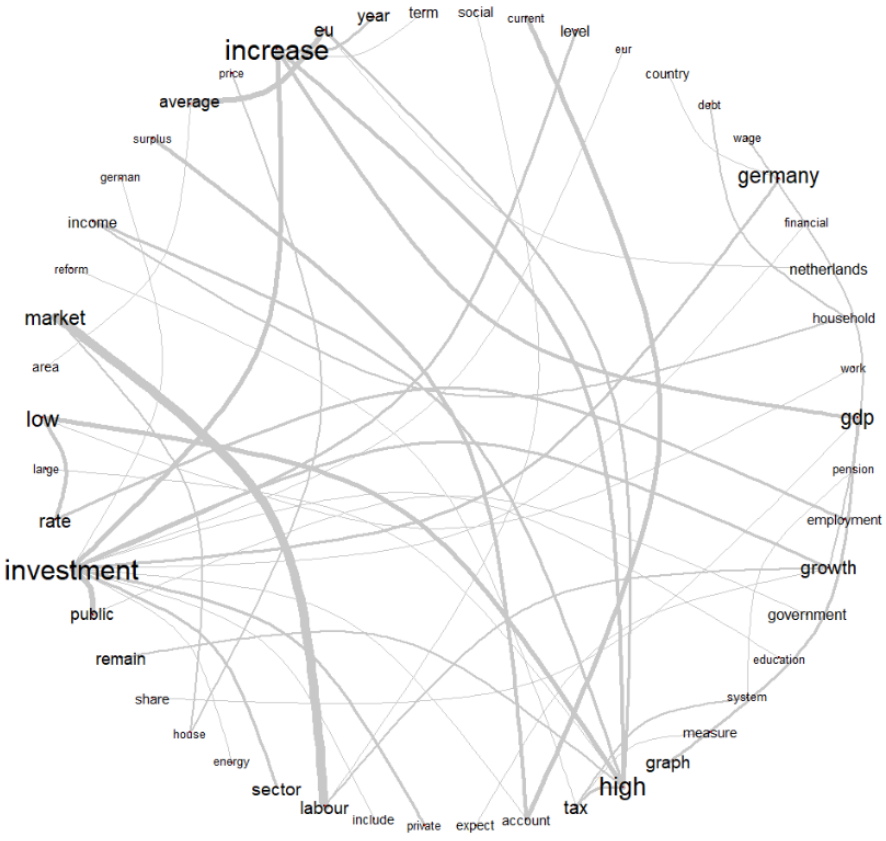
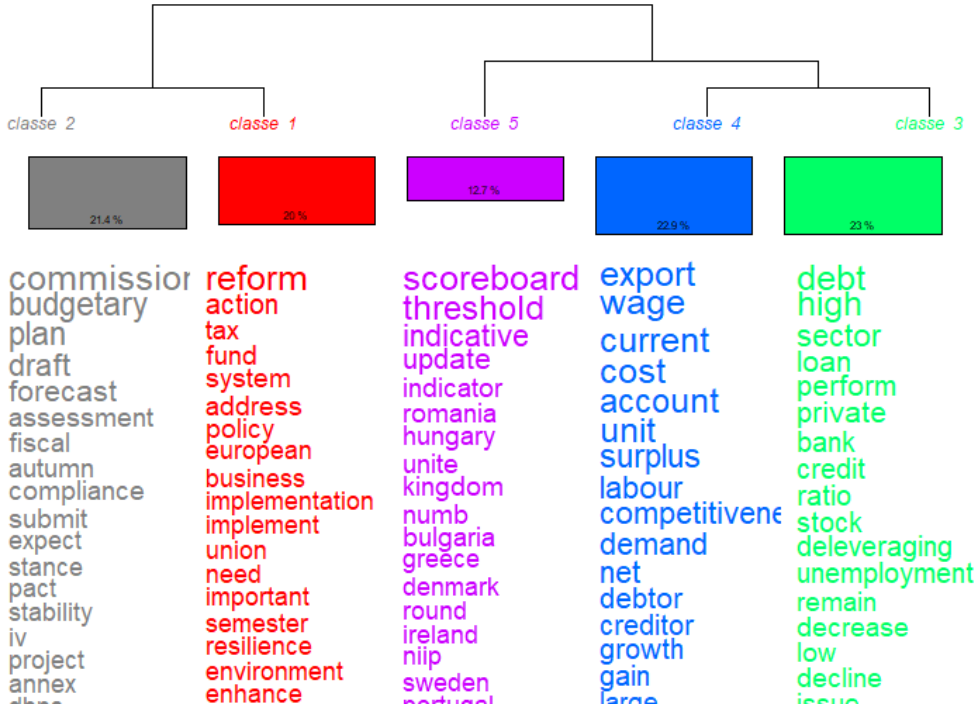


Figure 6. Analyse de similitude sous forme de cercle du corpus des pays créditeurs



De plus, l'analyse de similitude dont les résultats sont représentés sous la forme d'un cercle comprenant les 50 formes (les plus fréquentes) et leur association les plus fréquentes, expose que le mot « debt » (dette) est un terme faisant l'objet de plusieurs associations dans le corpus général et des pays débiteurs alors qu'il ne fait l'objet que d'une association dans celui des pays créditeurs. Une association aboutit par exemple au syntagme « dette élevée » dans le corpus des pays débiteurs.[66] En outre, la forme « investissement » fait l'objet d'un plus grand nombre d'associations dans le corpus des pays créditeurs que dans le corpus général ou celui des pays débiteurs.[67] Cela suggère une attention plus élevée de la part de la Commission quand elle s'adresse à ces pays sur les critères d'investissement plutôt que de la dette. En outre, pour les pays créditeurs, le mot « réforme » est associé au mot « taxe » alors que pour les pays débiteurs, le mot « réforme » est associé au terme « marché ». Cela démontre une exigence plus grande de l'institution supranationale envers les pays débiteurs qui doivent orienter leurs réformes vers l'ensemble du marché alors que les pays créditeurs doivent réformer leur système de taxation. Les indicateurs de changement formulés dans la partie méthodologique (voir p.41) ne sont donc pas rencontrés.

Figure 7. Dendogramme de formes emblématiques de chaque classe du corpus général



[66] Un syntagme est la « combinaison de morphèmes ou de mots qui se suivent et produisent un sens acceptable » (TLFI)
[67] Exemples d'association dans le corpus des pays créditeurs : « increase investment » (augmentation de l'investissement), « investment growth » (croissance de l'investissement), « investment level » (niveau d'investissement), « Germany investment » (investissement de l'Allemagne), « private investment » (investissement privé), etc.

Figure 8. Dendogramme de formes emblématiques de chaque classe du corpus des pays débiteurs

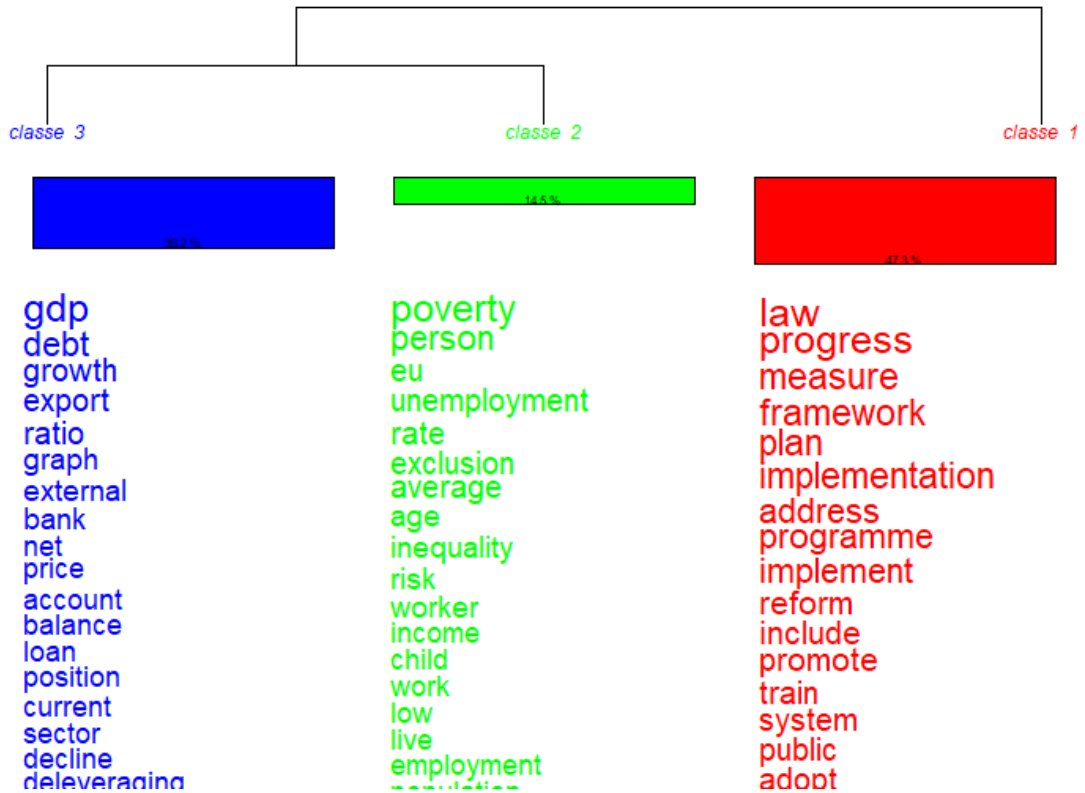
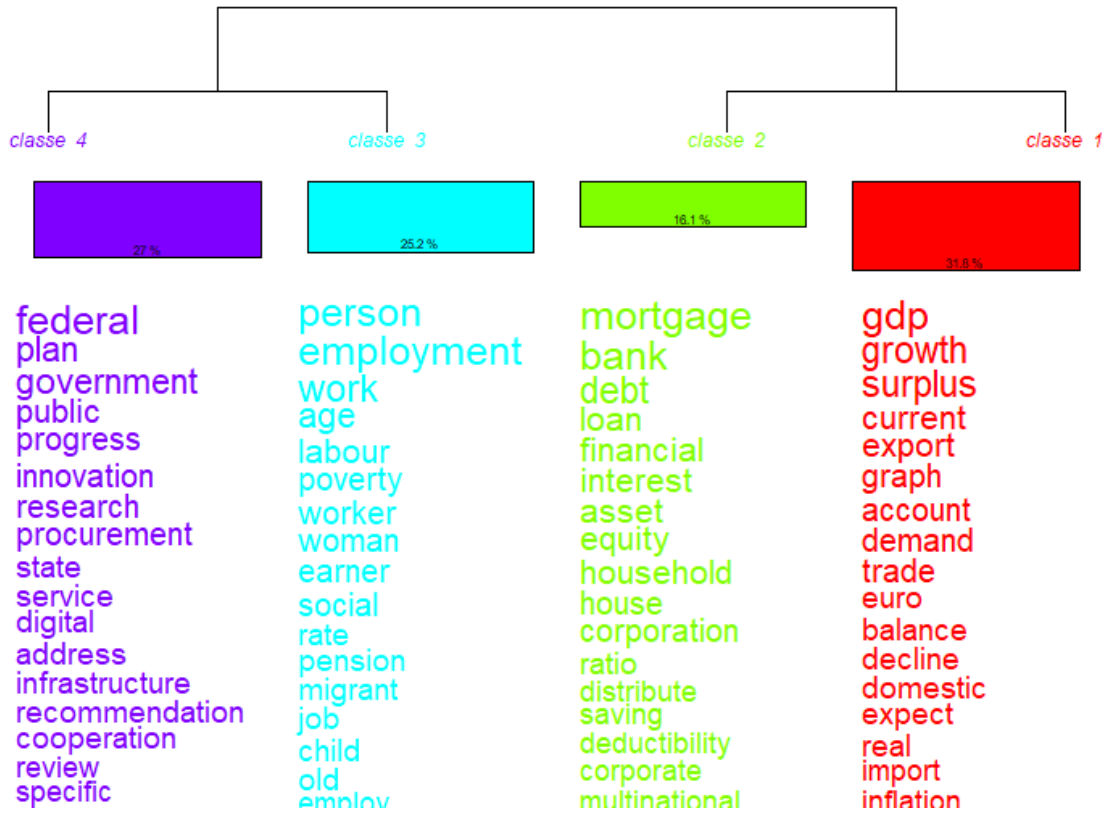


Figure 9. Dendogramme de formes emblématiques de chaque classe du corpus des pays créditeurs



Par surcroît, l'analyse de Reinert segmente les différentes formes des corpus en plusieurs catégories en fonction de leur sens. Les formes appartenant à un champ sémantique commun sont rassemblées au sein d'une même classe.[68] L'analyse de Reinert divise le corpus général en 5 classes subdivisées en deux groupes comprenant pour le premier deux classes et pour l'autre trois. La première et la deuxième classe peuvent être associées d'un point de vue sémantique aux processus à l'œuvre pendant le semestre européen et plus particulièrement pour la première classe aux révisions budgétaires et aux réformes[69] tandis que la seconde s'axe principalement sur le fonctionnement pratique du semestre.[70] Les deux premières classes sont sémantiquement très proches comme le schéma ci-dessus le démontre. Enfin, les classes 3 et 4 regroupent les formes désignant des réalités ainsi que des indicateurs macroéconomiques.[71] La cinquième classe regroupe les termes renvoyant aux situations liées aux États membres.[72] Les formes du corpus représentatif des pays débiteurs sont réparties en 3 classes au sein de deux ensembles. Les mots de la première classe renvoient à l'idée des programmes et des réformes à adopter dans le cadre du semestre européen.[73] Les classes 2 et 3 sont au sein d'un même groupe et renvoient respectivement à un vocabulaire désignant des réalités sociales pour la deuxième classe[74] et au vocabulaire macroéconomique pour la troisième[75]. Concernant les formes utilisées au sein du corpus des pays créditeurs, deux groupes contenant 2 classes chacun sont formés par le logiciel. Les mots de la classe 1 et 2 renvoient au vocabulaire (macro)économique et font partie du même groupe.[76] Les formes de la classe 3 ont une dimension plus sociale[77] tandis que les formes de la classe 4 (appartenant au même groupe que la classe 3) font référence à la sphère publique, l'État.[78] On peut donc constater encore une focalisation plus grande de la Commission dans le corpus des pays débiteurs (ainsi que dans le corpus général) envers la réforme, la mise en œuvre des programmes décidés au niveau européen et dont les termes sont rassemblés au sein de la première classe comprenant 47,3% des formes du corpus. Les indicateurs de changement formulés dans la partie méthodologique (voir p.41) ne sont donc pas rencontrés.

[68] Un champ sémantique « étudie l'aire d'emploi d'un mot » (Aquien, 1997, p.78).
[69] Avec les mots traduits « réforme », « système », « mise en œuvre », etc.
[70] Avec les mots traduits « prévisions », « évaluation », « pacte », etc.
[71] Par exemple pour la classe 3 : « dette », « banque », « chômage » et la classe 4 : « export », « salaire », « emploi », « débiteur », « créditer », etc.
[72] Avec les mots traduits « tableau de bord », « seuil », « indicateur », « Roumanie », « Hongrie », etc.
[73] Avec les mots traduits « cadre », « loi », « mise en œuvre », « programme », « réforme », « plan », etc.
[74] Avec les mots traduits « pauvreté », « personne », « chômage », « travailleurs », « inégalité », etc.
[75] Avec les mots traduits « PIB », « croissance », « surplus », « export », « dette », etc
[76] Avec les mots traduits « PIB », « croissance », « surplus », « export » (classe 1) et « prêt », « banque », hypothèque », , « ménage », etc.
[77] Avec les mots traduits « pauvreté », « emploi », « âge », « travailleur », « social », etc.
[78] Avec les mots traduits « fédéral », « plan », « gouvernement », « public », « progrès », etc.

3.1 Interprétation des résultats de l'étude comparative

L'analyse lexicométrique illustre le phénomène de délégation asymétrique de souveraineté. En effet, on peut constater que la Commission a un degré d'assertivité plus étendu envers les pays débiteurs que pour les pays créditeurs comme l'illustrent notamment l'amplitude des réformes à mettre en œuvre (associé au mot « marché ») pour les pays débiteurs, la focalisation sur la dette vis-à-vis de ceux-ci, etc. Cette analyse expose que malgré les pouvoirs formels dont bénéficie la Commission à la suite des nouveaux outils de gouvernance intégrés au semestre européen, il y a une différence qui s'opère entre les pays sur base de leur situation budgétaire. La délégation asymétrique formulée par Dawson, (2015) est un modèle pertinent pour interpréter les résultats de notre étude, car la distinction entre pays débiteurs et pays créditeurs a été, selon cet auteur, au cœur de la mise en place des nouveaux outils de la gouvernance économique et du semestre européen. Il l'illustre en ces termes : « pour les États débiteurs, il n'y avait tout simplement "aucune alternative" à l'acceptation de niveaux de contrôle supranationaux plus élevés, même dans les circonstances où la charge de la mise en œuvre était la plus susceptible de leur incomber » (Dawson, 2015, p.981). En outre, l'asymétrie dans le degré d'assertivité que montre notre étude est expliquée de la même manière par Papadopoulos et Piattoni (2019, p.14) :

> Les mesures politiques adoptées au plus fort de la crise ont créé un système asymétrique de surveillance, d'application et de sanction qui pénalise les pays receveurs, les pays débiteurs et les pays qui dépassent les paramètres du PSC renforcé et qui sont soumis aux procédures de déficit excessif et de déséquilibres macroéconomiques. Alors que la seconde peut s'appliquer à tous les États membres de l'UE qui dépassent même temporairement les paramètres, la sanction découlant de la première est appliquée avec plus de force aux pays receveurs.

La présence d'une classe entière dans le corpus des pays débiteurs de termes renvoyant à la dette et à la mise en œuvre des programmes décidés lors du semestre européen et l'absence d'une classe similaire dans le corpus des pays créditeurs renforce l'idée de délégation asymétrique. En outre, on peut constater que formellement, quand elle s'adresse à tous les États et aux États débiteurs, la Commission fait preuve d'un degré d'assertivité plus grand en se focalisant sur la dette et en utilisant des termes renvoyant à des réalités intrinsèquement plutôt négatives (« risque », « réforme », etc). En effet, selon Eriksen (2017, p.107) :

> L'humiliation est ramenée sous forme de dénonciation, de honte et les reproches sont le fait de groupes et d'États en Europe. Cela crée des images stigmatisantes des fournisseurs et des consommateurs, des donateurs et des bénéficiaires. Les images de débiteurs coupables s'épanouissent.

Cela entre en adéquation avec notre analyse des compétences formelles de la Commission selon laquelle les compétences de l'institution auraient été augmentées. La différence de traitement entre pays sur base de leur situation budgétaire ne survient que lors d'une analyse détaillée des

termes les plus fréquemment employés, des associations entre les formes ainsi que des champs sémantiques dans les corpus des pays débiteurs et des pays créditeurs. Tous les pays de la zone euro ont donc délégué des compétences à la Commission européenne, mais les États débiteurs sont plus contrôlés et évalués que les États créditeurs.

Par surcroît, l'analyse lexicométrique fait état de documents plus longs adressés aux pays débiteurs et dont la focalisation est opérée sur la dette et les réformes à effectuer. Cette analyse illustre le cadrage avec lequel la Commission européenne rédige et publie ses documents pendant le semestre européen. Dans la droite ligne du cadrage de la dette et de la crise de la Zone euro, l'exécutif européen continue de percevoir les situations macroéconomiques et budgétaires des pays débiteurs sous le prisme de la dette. La focalisation sur la dette est un moyen pour la Commission d'acquérir un certain pouvoir à l'encontre des États débiteurs. En effet, « dans une communauté de stabilité, ceux qui mettent en danger le bien commun de la stabilité partagée sont identifiés et blâmés pour cela » (Losada, 2019, 10). Ceci n'est pas le cas pour les pays créditeurs pour lesquels on insiste sur la croissance et les investissements à réaliser. Ce cadre interprétatif autour de la dette et ce pouvoir exprimé par la Commission se traduit à travers l'exigence de réformes dont le mot apparait proportionnellement plus dans le corpus des pays débiteurs. Une accentuation du danger encouru par ces pays est également présente à travers la fréquence du terme « risque » utilisé dans le corpus des pays débiteurs. Cette différence dans le cadrage et dans l'assertivité de la Commission vis-à-vis de la situation d'endettement des pays peut être considérée comme le résultat d'un « jeu de pouvoir » où les pays créditeurs ont plus d'influence que les pays débiteurs (Losada, 2019). Les pays débiteurs sont individualisés comme l'exprime Fernando Losada (2019, p. 12) : « Les débiteurs sont ciblés alors que les créanciers sont simplement ceux qui se comportent selon les règles ».

4.1 Conclusion

Notre analyse linguistique révèle que la Commission est plutôt assertive dans ses documents adressés à tous les pays ainsi qu'aux pays débiteurs. En effet, elle opère une focalisation centrée sur la dette que la crise a érigée en vice devant nécessiter de nouveaux outils de gouvernance renforçant la centralité de l'exécutif européen (Lemoine, 2008). De plus, si on compare uniquement les corpus des pays débiteurs et créditeurs, on remarque qu'il y a une différence dans le cadrage et dans les termes utilisés par l'institution. Lorsqu'elle s'adresse à tous les pays, l'analyse démontre que l'institution adopte un registre plus proche de celui qu'elle emploie dans le corpus des États débiteurs. La Commission aurait donc un degré d'assertivité

plus grand à l'encontre des pays débiteurs par ce framing de la dette favorisant le « blaming and shaming » (le blâme et l'humiliation). On peut expliquer cette différence opérée entre les États membres par la théorie de la délégation asymétrique de souveraineté formulée par Dawson (2015). En effet, selon ce professeur de droit européen, les États créditeurs auraient accepté une délégation accrue de souveraineté dans le cadre de la crise en sachant qu'ils ne seraient pas concernés par le renforcement et la centralisation des pouvoirs de contrôle et de sanction. Nos résultats peuvent servir à confirmer cette différence de traitement dans les documents émis durant le semestre européen entre les pays créditeurs et débiteurs et qui est conditionnée par le cadrage de la dette. Si cette différence entre pays sur base de leur situation budgétaire et fiscale se confirme, les processus mis en œuvre pendant le semestre européen ne constitueraient pas un changement de paradigme avec la situation antérieure puisque la Commission n'aurait gagné de réel pouvoir qu'à l'encontre de certains États membres. Il reste à étudier dans le prochain chapitre si cette différence se matérialise concrètement au sein de la mise en œuvre du semestre européen de 2019 pour deux pays représentatifs de l'hétérogénéité de la Zone euro (sur base de l'opposition débiteur-créditeur).

4. Chapitre 4 : Étude comparative de trois processus du semestre européen pour l'Espagne et les Pays-Bas

Le chapitre contenant la dernière analyse s'intéresse à la mise en œuvre concrète de différents processus pendant le semestre européen et se focalise sur deux pays (l'Espagne et les Pays-Bas), représentants respectifs des pays débiteurs et créditeurs. Au cours des deux derniers chapitres, nous avons pu observer que la Commission a reçu plus de compétences pendant et après la crise de la Zone euro et que cela constituait un changement avec la situation antérieure. Ces compétences sont matérialisées lors du semestre européen qui rassemble la majorité des pouvoirs de l'institution supranationale dans le cadre de la gouvernance économique européenne. En outre, l'analyse lexicométrique de documents produits par l'institution a montré que la Commission établit une distinction entre pays créditeurs et débiteurs. En effet, dans les documents à destination des pays débiteurs, une focalisation s'opère sur la dette ainsi que sur les réformes à mener et expose un degré d'assertivité plus grand de l'institution à l'encontre de ces pays.

La dernière analyse est une étude portant sur deux cas et qui permet d'infirmer ou de confirmer les analyses précédentes ainsi que de fournir une réponse à la question du changement paradigmatique incarné par le semestre européen. Le chapitre étudie le fonctionnement et les interactions qui s'opèrent entre la Commission et deux pays pendant le semestre européen de 2019. Les documents utilisés dans cette étude sont rédigés en anglais ou dans la langue de l'État concerné. Une première partie présente la situation de l'économie de l'Espagne et des Pays-Bas ainsi que les remarques auxquelles on doit s'attendre de la part de la Commission pour les deux pays. Ensuite, les projets de plan budgétaire (DBP) de ces derniers ainsi que l'opinion de la Commission vis-à-vis de ceux-ci sont étudiés et comparés. De plus, l'analyse s'attache à faire la comparaison entre les rapports par pays (*country reports*) formulés pour nos deux États par l'institution. Enfin, la différence est étudiée entre les recommandations de la Commission au Conseil et les recommandations spécifiques par pays adoptées formellement par cette dernière institution.

1.1 L'économie politique de l'Espagne et des Pays-Bas : critiques et recommandations attendues dans le cadre du semestre européen de 2019

L'Espagne a été plus sévèrement touché que les Pays-Bas par la crise financière. En effet, entre 2008 et 2013, le PIB espagnol s'est contracté plus fortement que celui de l'État

néerlandais.[79] En 2018, le pays de la péninsule ibérique a enregistré sa quatrième année de croissance consécutive (Eurostat). De plus, cette même année la dette publique des Pays-Bas respectait les normes européennes et s'élevait à 52,4% de son PIB. L'Espagne en revanche avait en 2018 une dette publique autour de 97,6% de son PIB. Le pays avait donc une marge de manœuvre plus restreinte que les Pays-Bas au niveau de son endettement. Selon Eurostat, l'Espagne est déficitaire depuis 2010 tandis que les Pays-Bas sont en équilibre budgétaire depuis 2016.

Concernant le DBP 2019, on peut s'attendre à une évaluation plus sévère de la Commission vis-à-vis de l'Espagne étant donné son fort taux d'endettement. De plus, au vu des progrès antérieur à 2019 en vue d'atteindre l'OMT, l'État espagnol devrait sortir du volet correctif du PSC pour entrer dans le volet préventif du texte avec normalement plus de flexibilité autorisée. L'État néerlandais a déjà atteint son OMT. L'Espagne étant en déficit depuis 2010 et les Pays-Bas ayant atteint l'équilibre ou le surplus budgétaire depuis 2016, on s'attend à ce que l'État néerlandais bénéficie d'une plus grande flexibilité budgétaire accordée par la Commission. Au niveau de la situation macroéconomique des pays, les Pays-Bas contrairement à l'Espagne sont considérés comme un paradis fiscal au même titre que le Luxembourg (Galloway, 2019). On s'attend à des critiques de la Commission par rapport aux politiques fiscales des Pays-Bas. De plus, l'État néerlandais bénéficie de large surplus au niveau de sa balance des transactions courantes.[80] Cela peut entrainer des déséquilibres macroéconomiques dont le risque devrait lui être reproché par la Commission. Ainsi, en 2017 et 2018, un surplus dépassant les 10% du PIB a été relevé par Eurostat. L'État espagnol ne connaît pas ce genre de problème avec des surplus dans sa balance du compte courant stagnant autour des 2% du PIB. Nos attentes concernant les reproches susceptibles d'être adressés à ces États par la Commission vont-elles se trouver confirmées par l'analyse de 3 processus du semestre européen de 2019 ? Les analyses entamées dans les sections suivantes tentent de répondre à cette question.

[79] Selon Eurostat les chiffres du PIB en 2008 : +0,9 pour l'Espagne / +2,3 pour les Pays-Bas en 2009 : -3,8 pour l'Espagne/-3,7 pour les Pays-Bas, en 2010+0,2 pour l'Espagne/+1,3 pour les Pays-Bas, en 2011 : -0,8 pour l'Espagne/+1,6 pour les Pays-Bas, en 2012 : -3,0 pour l'Espagne/-1,0 pour les Pays-Bas et en 2013 : -1,4 pour l'Espagen et -0,1 pour les Pays-Bas.

[80] Selon Eurostat, la balance des comptes transactions courantes (ou balance courante) peut se définir comme : « Le compte courant fournit des informations sur les transactions d'un pays avec le reste du monde. Il couvre toutes les transactions (autres que celles portant sur des postes financiers) de biens, de services, de revenus primaires et secondaires qui ont lieu entre des unités résidentes et non résidentes. Il est exprimé soit en % du PIB, soit en millions de monnaie nationale. Les flux financiers sont marqués comme un crédit, un débit ou un solde. »

2.1 Les Projets de plan budgétaire (*Draft Budgetary Plan* - DBP)

Tous les États doivent chaque année envoyer pour le mois d'octobre leur projet de plan budgétaire à la Commission avant qu'ils ne soient votés dans chaque parlement national. La réception par l'exécutif européen des DBP démarre véritablement le semestre européen et initie un dialogue entre l'institution et les pays. Après l'envoi du DBP, il y a un échange de lettres avant la remise formelle d'une opinion par la Commission évaluant le projet de plan budgétaire. Chaque DBP contient des prévisions macroéconomiques et des objectifs budgétaires. On y trouve également des indications sur le PIB en lien avec la demande nationale, des informations liées à la demande externe, le taux de chômage, les taux d'intérêt, etc. En outre, des études sont réalisées sur base de modèles illustrant l'impact d'une absence de changement dans la politique budgétaire du pays en vue de percevoir l'effet potentiel de sa politique budgétaire pour l'année à venir. Cette partie s'intéresse à la remise du DBP par les États espagnol et néerlandais pendant le dernier semestre européen (2019) ainsi qu'à la réaction de la Commission et aux interactions qui suivent l'envoi du projet de plan budgétaire.

A. L'Espagne, pays débiteur

Le DBP espagnol envoyé le 15 octobre 2018 à la Commission fait état de la situation économique et budgétaire du pays. Il y a un comportement anticipatif de la part de l'administration espagnole en vue de la réaction de la Commission. En effet, on y trouve certaines justifications employées afin de favoriser la remise d'une opinion positive de la part de l'institution supranationale. Ainsi, dès l'introduction, les mots « conforme au respect des obligations découlant du pacte de stabilité et de croissance » sont utilisés pour qualifier la proposition de trajectoire d'assainissement budgétaire (DBP espagnol, 2019, p.5). Une explication est également fournie pour justifier le maintien d'un déficit public supérieur aux prévisions et la nécessité de son acceptation par la Commission.[81] Après l'envoi du DBP, il y eut certains échanges entre la Commission et l'Espagne. Dans sa lettre du 19 octobre 2018, tout en affichant une volonté de maintenir « un dialogue constructif », la Commission fait le constat que ce plan « ne donne pas encore une image complète des mesures prévues » et qu'il y a « un risque de déviation par rapport à l'effort requis ».[82] Dans la réponse espagnole du même jour, on peut constater qu'il y a un désaccord autour de l'interprétation des règles du PSC par cette phrase : « ceci est bien dans la marge de flexibilité autorisée et donc conforme aux dispositions

[81] « selon ces projections, pour atteindre l'objectif de déficit de 1,3 % en 2019, il faudrait un ajustement des recettes ou des dépenses de l'ordre de 11 milliards d'euros, ce qui mettrait en péril la croissance économique et la création d'emplois, objectifs prioritaires de la politique économique du gouvernement » (DBP espagnol, 2019, p.12)

[82] Notamment à cause du taux de croissance nominal des dépenses primaires nettes qui dépasse le maximum recommandé ainsi que les efforts structurels qui sont en dessous de ce qui est requis.

du pacte de stabilité et de croissance ». En outre, l'administration rappelle son « engagement au respect du Pacte de Stabilité » ainsi que l'engagement de réduction de la dette. Le DBP espagnol a donc été rédigé en anticipant et en justifiant par avance les difficultés susceptibles d'être rencontrées dans l'évaluation de la Commission.

L'opinion de la Commission sur le projet de plan budgétaire espagnol a été rendue en novembre 2018. L'opinion fait le constat qu'il manque des informations qui sont requises dans le code de conduite du *Two-Pack*. Cependant, l'institution établit la fiabilité des informations fournies.[83] De plus, le document fait le constat que le déficit sera supérieur à ce qui était prévu et que l'effort fiscal requis n'est pas respecté.[84] Il y a également l'affirmation d'un état de risque élevé de déviation du parcours d'ajustement en vue d'arriver à l'Objectif de moyen-terme (Opinion de la Commission, 2018). La Commission résume son rejet du DBP espagnol en deux paragraphes (paragraphes 12 et 13, Opinion espagnole, 2018) qui illustrent le pouvoir d'influence dont l'institution est dotée[85] :

> 12. Dans l'ensemble, la Commission estime que le projet de plan budgétaire de l'Espagne **risque de ne pas respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance**. En particulier, la Commission prévoit un **risque d'écart important** par rapport à la trajectoire d'ajustement requise pour atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme. En outre, l'Espagne ne devrait **pas faire de progrès suffisants** pour se conformer au critère de réduction de la dette en 2019. Par conséquent, la **Commission invite les autorités à prendre les mesures nécessaires** dans le cadre de la procédure budgétaire nationale pour garantir que le budget 2019 sera conforme au PSC et à **utiliser les gains exceptionnels** pour accélérer la réduction du ratio de la dette publique au PIB.
>
> 13. La Commission est également d'avis que l'Espagne a fait des **progrès limités** en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires contenues dans la recommandation du Conseil du 13 juillet 2018 dans le cadre du semestre européen et **invite donc les autorités à accélérer les progrès**. Une description complète des progrès réalisés dans la mise en œuvre de ces recommandations sera faite dans le rapport national de 2019 et **évaluée dans le cadre des recommandations spécifiques au pays** qui seront proposées par la Commission en mai 2019.

En outre, l'opinion de la Commission est transmise aux États membres avec un document réalisé par les groupes de travail de l'institution et qui contient une analyse détaillée du DBP espagnol. On peut y découvrir une remise en question de la part de l'institution de certaines mesures décidées sur le plan national comme les nouvelles mesures de taxations ou l'augmentation du salaire minimum.[86] On peut donc constater que les compétences de la Commission lui permettent de mettre en cause des projets de loi décidés au niveau national. Dans une lettre envoyée en janvier 2019 à la Commission, l'Espagne y détaille l'adoption du

[83] Cela signifie que l'État n'encoure pas de suspicion de statistiques manipulées qui pourraient déboucher sur des sanctions.
[84] Cependant, le déficit est en dessous de la limite des 3% du TFUE.
[85] Nous avons mis les mots importants en évidence.
[86] « Il existe une incertitude quant au rendement de certaines des nouvelles mesures fiscales, ainsi qu'à l'impact fiscal de l'augmentation prévue du salaire minimum. En outre, certaines des mesures de dépenses prévues pourraient ne pas être entièrement exécutées » (Commission SWG, 2018, p.11).

budget et précise qu'il n'y a pas eu de changement avec le DBP antérieur.[87] Les deux ministres signataires de la lettre concluent en assurant « que l'Espagne est pleinement engagée à respecter les obligations découlant de nos règles communes » (Jesús Montero & Calviño, 2019). La Commission y répond en faisant état du risque lié à la faiblesse de l'ajustement fiscal et au respect du PSC. En outre, l'institution en profite pour critiquer le projet de taxe sur les transactions financières qu'elle juge « moins ambitieuse » que la proposition de la Commission au niveau européen et donc moins à même de générer des bénéfices à l'État (Dombrovskis, Moscovici, 2019). On observe donc que par rapport à un état débiteur, l'Espagne, la Commission montre un important pouvoir d'évaluation et de recommandation qui pousse l'État à justifier ses politiques budgétaires et fiscales.

B. Les Pays-Bas, pays créditeur

Le DBP a été envoyé par les Pays-Bas en octobre 2018. Le document établit le respect de la part des Pays-Bas des règles européennes avec un déficit négatif (surplus budgétaire) et une dette qui se réduit chaque année. En effet, elle se situe en dessous du critère des 60% du PIB. En outre, l'État néerlandais insiste sur l'atteinte de son OMT et sur le respect des règles : « dans le cadre des normes européennes, le gouvernement poursuit une politique fiscale basée sur les prévisions » (DBP NL, 2018). Dans son introduction, les Pays-Bas établissent la possibilité de certains risquent liés à des facteurs internes et externes. Le comportement anticipatif des Pays-Bas peut être déterminé par le renvoi systématique aux règles que le pays prétend respecter.[88] Le pays est sujet aux normes découlant du bras préventif du PSC, car il a atteint son OMT. La Commission, dans son opinion sur le DBP néerlandais, formule son approbation liée au respect des règles européennes par le pays et aux progrès que les Pays-Bas ont faits par rapport aux recommandations antérieures du Conseil. L'opinion de la Commission sur le projet de plan budgétaire des Pays-Bas est globalement favorable et l'institution le formule dans son dernier paragraphe comme suit (Opinion DBP, 2018) :

> 9. Dans l'ensemble, la Commission estime que le projet de plan budgétaire des Pays-Bas est conforme aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance. La Commission invite les autorités à mettre en œuvre le budget 2019.

[87] La Commission n'a pas le pouvoir de forcer l'État à modifier son budget, mais peut toujours recommander l'ouverture des procédures de déséquilibres macroéconomiques ou de déficits excessifs. De plus, le DBP et l'opinion de la Commission marquent le début du semestre européen et l'évaluation de la Commission aura des conséquences sur d'autres documents produits par l'institution comme les rapports par pays (*Country Report*) ou les recommandations spécifiques aux pays (CSRs).

[88] Avec par exemple : « Les Pays-Bas se conforment aux règles budgétaires européennes dans le volet correctif du PSC » (DBP NL 2018, p.7), « Conformément aux règles budgétaires, le gouvernement a veillé (...) » (DBP NL, 2018, p. 11)

Le document d'analyses détaillées suit les mêmes tendances que l'opinion globale de la Commission. Les Pays-Bas respectent les règles. Le document expose (de la même manière que le DBP) un risque sur le long terme au niveau des perspectives budgétaires et qui est lié à l'incertitude macroéconomique internationale.

C. Comparaison

Il convient de rappeler que l'Espagne, pays débiteurs, est sorti en début du semestre de 2019 du versant correctif pour entrer dans le versant préventif du Pacte de stabilité et de croissance.[89] En outre, ce pays a fait l'objet d'une procédure de déficits excessifs qui a été abrogée pendant le semestre 2019. Les deux États font preuve d'un comportement anticipatif au sein de leur DBP par rapport à l'évaluation de la Commission. En effet, les pays s'attachent à émettre des justifications que ce soit par le nombre de références au respect des règles ou par les tentatives de légitimer leur violation. De plus, il n'y a aucune lettre entre la Commission et les Pays-Bas disponible sur le site du semestre européen. On peut interpréter cette absence par le peu d'importance des échanges entre l'État néerlandais et l'institution qui n'a pas jugé nécessaire de les publier. Il y a une différence concernant les échanges sous forme de lettres entre l'État espagnol et la Commission. L'État y ajoute de nouvelles informations (pas contenues dans le DBP envoyé) et justifie le non-respect des règles. Dans toutes les lettres envoyées par le gouvernement espagnol, on constate aussi le rappel constant du respect des normes par l'État. De la même manière, des avertissements réguliers se retrouvent dans les lettres envoyées par l'exécutif européen. Une tension (inattendue) peut être décelée dans une réponse du gouvernement espagnol à l'institution supranationale où il est affirmé que l'État ne viole pas les règles du PSC (contrairement à l'analyse préliminaire de la Commission), mais que ses politiques budgétaires se situent dans la marge de flexibilité du PSC. Aucune divergence d'interprétation du PSC peut être décelée au cours des échanges entre l'institution et les Pays-Bas qui respectent les règles comme cela était attendu. L'exécutif européen émet également une opinion négative face au DBP espagnol alors qu'elle transmet une opinion favorable pour le document des Pays-Bas. Par surcroit, dans les échanges suivant la remise du DBP espagnol, l'institution émet des critiques et remet en cause des politiques nationales et les résultats que le gouvernement espagnol escompte par leur adoption. Il n'y a pas de critique négative des politiques adoptées par le gouvernement des Pays-Bas (notamment en matière de taxation). Nos indicateurs de changement (voir p. 42) sont donc partiellement rencontrés (1: ok, 2: non rencontré).

[89] Voir article 5 du PSC modifié par le règlement 1175/2011.

3.1 La différence dans les rapports par pays adressés aux deux États

Les rapports par pays ont pour objectif d'établir une évaluation globale de la situation macroéconomique et budgétaire de chaque État ainsi que d'établir des prévisions. Le respect du cadre normatif commun par les États ainsi que la mise en œuvre des recommandations spécifiques par pays (CSRs) y sont aussi évalués. La Commission y détaille également les priorités en matière de réformes sur lesquelles les pays doivent travailler. Le rapport envoyé à l'Espagne contient 100 pages et le rapport adressé aux Pays-Bas 77 pages. Dans le rapport envoyé par la Commission à l'Espagne, dès la première phrase, l'institution fait état de « défis importants » qui restent à relever (*Country Report Spain*, 2019, p.4). Au niveau des progrès réalisés par rapport aux recommandations du Conseil du semestre antérieur (2018), il y a le constat que « l'Espagne a fait des progrès limités » (*Country Report Spain*, 2019, p.4). Le document adressé aux autorités espagnoles indique également un certain nombre de défis qui nécessitent d'être résolus comme ceux liés à la coordination socioéconomique au sein des indicateurs du tableau de bord en matière de politiques sociales. Le rapport des Pays-Bas adopte un ton plus positif dès la première phrase : « bien que la croissance se modère, l'environnement économique encore favorable offre une occasion de soutenir la dynamique des réformes » (*Country Report The Netherlands*, 2019, p.4). En règle générale, le document fait état de défis sur le long-terme que le pays doit résoudre.[90] La Commission évalue aussi positivement la mise en œuvre par le pays des recommandations du Conseil émises lors du semestre de 2018.[91]

Le rapport des deux pays contient une analyse en profondeur (*in-depth analysis*) menée dans le cadre du 2e pilier afin d'examiner la présence de déséquilibres macroéconomiques.[92] En effet, il a été constaté au cours des différentes évaluations de la Commission au printemps 2018 que l'économie des Pays-Bas subissait des déséquilibres causés notamment par le niveau élevé de la dette privée et par l'importance de l'excédent de la balance courante (*Country Report the Netherlands*, 2019, p.18).[93] L'institution va cependant conclure (contrairement à ce que nous nous attendions) à une atténuation progressive de ces déséquilibres macroéconomiques et ne va pas ouvrir de procédure pouvant mener à des sanctions à l'encontre des Pays-Bas. Néanmoins, des questions peuvent se poser sur l'atténuation de ces déséquilibres étant donné que, selon

[90] Notamment au niveau du marché de l'emploi qui est segmenté et du système de pension.
[91] : « Dans l'ensemble, les Pays-Bas ont fait quelques progrès dans la mise en œuvre des recommandations spécifiques par pays pour 2018 » (*Country Report*, 2019, p.5).
[92] La Commission dans le rapport sur le mécanisme d'alerte 2019 a jugé nécessaire d'effectuer une analyse en profondeur en vue d'évaluer les déséquilibres macroéconomiques des Pays-Bas, étape préliminaire à l'ouverture de la procédure de déséquilibres macroéconomiques excessifs.
[93] Le pays dans son ensemble ne dépense donc pas assez, attire des capitaux et cela peut déséquilibrer la Zone euro dans son ensemble (Mankiw & Taylor, 2011).

Eurostat, le surplus n'a diminué que de 0,7 % passant de 10 ,9% du PIB à 10,2% du PIB de l'État néerlandais. Concernant l'analyse détaillée des déséquilibres macroéconomiques de l'Espagne, la Commission conclut que leur réduction a progressé, mais qu'il reste des « faiblesses » (*Country Report Spain*, 2019, p.25).[94] En outre, l'institution ne critique pas frontalement les Pays-Bas pour ses règles en matière de taxation qui font de ce pays un paradis fiscal (Galloway, 2019). Ainsi, la Commission mentionne que le pays agit pour réduire ce problème.[95] L'étude des rapports par pays (*Country Report*) de nos deux États permet de déterminer qu'il reste plus de défis (identifiés par la Commission) à relever pour l'Espagne que pour les Pays-Bas. Le suivi des recommandions du Conseil (CSRs) est faible pour l'Espagne alors qu'il est plus élevé pour l'État néerlandais. Le traitement réservé par la Commission à nos deux pays (indépendamment de la situation spécifique dans laquelle ils se trouvent) n'est donc pas uniforme. Nos indicateurs de changement (voir p. 42) ne sont pas rencontrés.

4.1 Les recommandations spécifiques aux pays de la Commission et du Conseil

Les recommandations spécifiques par pays (CSRs) sont adoptées pendant les mois de juin/juillet. Ces documents envoyés à chaque pays précisent les réformes que les États doivent mettre en œuvre pour garantir la croissance et assainir les finances publiques (*European Semester Timeline, 2017*). La Commission envoie un projet de recommandations au Conseil et celui-ci les adopte formellement. Si l'on compare le projet de recommandation de la Commission et le document formellement adopté pour chacun de nos deux pays, on constate que la différence entre les documents de l'institution supranationale et du Conseil est minime. Le Conseil reprend les recommandations en y incorporant des changements linguistiques mineurs.[96] La comparaison des recommandations adressées aux deux pays révèle que le Conseil est plus critique envers l'Espagne. En effet, dans les considérants il y a des critiques liées au Programme de Stabilité de l'État (qui ne contiendrait pas toutes les informations pertinentes)[97] remis lors du semestre ainsi que la mention des risques de non-respect des règles du PSC et de déviation de l'OMT.[98] Le document remis aux Pays-Bas souligne le respect de l'État des règles du PSC et la nécessité pour le pays d'accroitre ses investissements. Au niveau des

[94] « Ces déséquilibres étaient notamment liés à la viabilité extérieure, à la dette privée et publique et à l'ajustement du marché du travail, dans le contexte d'une faible croissance de la productivité » (*Country Report, Spain*, 2019, p.21)
[95] « Le niveau élevé des paiements de dividendes, de redevances et d'intérêts effectués via les Pays-Bas (*European Commission*, 2018e) peut être une indication que les règles fiscales du pays sont utilisées par les entreprises qui se livrent à une planification fiscale agressive. (…) Les Pays-Bas agissent pour lutter contre la planification fiscale agressive en mettant en œuvre des initiatives européennes et internationales. » (*Country report The Netherlands*, 2019, p.22-23).
[96] Voir les tableaux de comparaison dans l'annexe 7.
[97] Voir annexe 7, paragraphe 5 du CSRs adressé à l'Espagne.
[98] Voir annexe 7, paragraphes 7 et 9 du CSRs adressé à l'Espagne.

recommandations, il y en a trois adressées au Pays-Bas et quatre à l'Espagne. On peut donc constater que l'État espagnol fait l'objet de critiques au niveau de son programme de stabilité ainsi qu'au niveau du respect de l'État aux règles sur les points attendus (dans le domaine budgétaire et fiscal). Cependant, les mesures adoptées par les Pays-Bas en matière de taxation ou de correction des surplus du compte courant ne font pas l'objet de critique comme nous l'aurions attendu. Nos indicateurs de changement (voir p. 42) sont donc partiellement rencontrés (1: ok, 2: non).

5.1 En conclusion : La délégation asymétrique de souveraineté

L'étude des deux cas s'est centrée sur trois processus importants à l'œuvre lors du semestre européen : les projets de plan budgétaire des États revus par la Commission, les rapports par pays formulés par l'institution supranationale et les recommandations spécifiques par pays. L'étude des projets de plan budgétaire fait état d'une grande assertivité de la part de la Commission vis-à-vis de l'Espagne, État débiteur.[99] Par exemple, l'institution supranationale va remettre directement en cause certaines politiques espagnoles et leurs effets. Cette assertivité est moins présente dans les échanges entre les Pays-Bas et la Commission. De plus, l'exécutif européen remet une opinion défavorable à l'Espagne et favorable aux Pays-Bas. Par surcroit, dans les rapports par pays, il y a d'emblée dès la première phrase une focalisation sur les défis à résoudre dans le document espagnol alors que l'institution insiste sur l'investissement dans le document envoyé à l'État néerlandais.[100] Le rapport par pays adressé à l'Espagne est plus volumineux que celui des Pays-Bas. Un état des progrès réalisés par les deux États dans la mise en œuvre des recommandations antérieures du Conseil est mené dans les deux documents et l'on s'aperçoit que l'État espagnol a fait des progrès limités tandis que les Pays-Bas ont vraiment progressé. Enfin, dans les recommandations par pays adressées par le Conseil à l'Espagne, on y perçoit de nouveau la mention du risque de non-respect des règles. L'État se voit également adressé une recommandation supplémentaire.

Ces résultats peuvent être étudiés sous l'angle de la théorie de la délégation asymétrique de souveraineté formulée par Dawson (2015) qui stipule que le transfert de pouvoirs, bien que réalisé par tous les pays (créditeurs et débiteurs), n'entraine une augmentation de la centralisation des compétences au niveau européen qu'à l'encontre des pays débiteurs (matérialisée par les processus d'évaluation, de contrôle, de sanction et de décision du semestre

[99] La Commission, dans ses lettres adressées à ce pays, rappelle constamment le risque de violation des règles budgétaires (cela était attendu si l'on considère les difficultés budgétaires et fiscales que connait le pays).
[100] Cependant, comme la partie sur l'économie politique l'a montré, il faut tenir compte du plus grand nombre de défis à relever pour l'Espagne dans les domaines budgétaires et fiscaux.

européen). En effet, l'analyse des différents processus atteste de la difficulté pour un État débiteur de suivre les règles et les recommandations dont le risque de violation est souligné dans chaque document par la Commission. Les Pays-Bas reçoivent des opinions positives de la part de la Commission pour leur DBP ainsi qu'une assurance des progrès qu'ils ont réalisés et de leur respect des règles. Ce n'est pas le cas pour l'Espagne puisque le pays connaît des difficultés d'ordre macroéconomique et budgétaire plus élevées que les Pays-Bas. Les critiques auxquelles on s'attendait pour l'Espagne eu égard de sa politique économique passée (et de son modèle économique) ont été réalisée par la Commission. Néanmoins, les critiques auxquelles on pouvait légitimement s'attendre pour les Pays-Bas au niveau des surplus de son compte courant (entrainant des déséquilibres macroéconomiques) et de son système de taxation avantageuse n'ont pas ou peu été rencontrées. En outre, la Commission est l'auteur de tous les documents étudiés (même si le Conseil adopte formellement les CSRs) et a donc un pouvoir plus étendu envers un pays qui ne respecte pas les règles. Ainsi, le non-respect potentiel des règles budgétaires entraine le blâme et l'humiliation pour le pays et donc un plus grand pouvoir des institutions européennes pour suggérer des réformes et pour mener des évaluations. Comme l'illustre Eriksen (2017, p. 100) : « Les membres du club des créanciers de l'UE sont privilégiés par les règles de la zone euro, qui positionnent les débiteurs dans une position soumise ». Enfin, les indicateurs de changement formulés dans la partie méthodologique de ce mémoire n'ont pas été rencontrés à l'exception de deux : le comportement anticipatif des États et la reprise presque sans modifications du projet de recommandations de la Commission par le Conseil (qui les adopte formellement).

IV. Conclusion générale du mémoire

La mise en place du semestre européen pendant la crise de la Zone euro est le reflet d'un paradigme politique dominant. En effet, les décideurs politiques ont rassemblé la plupart des outils de la gouvernance économique européenne au sein d'un même cadre comprenant des processus de contrôle et d'évaluation. L'objet de ce mémoire a été d'analyser si le semestre européen était basé sur un nouveau paradigme politique ou si ce cadre de gouvernance pouvait s'envisager comme la continuité du paradigme politique antérieur. Avant la crise financière, le prisme commun au travers duquel chacun percevait son rôle dans l'économie était caractérisé par une réticence de la part des États à déléguer davantage de souveraineté au niveau des politiques budgétaires, fiscales et macroéconomiques. En effet, la Commission a eu un rôle peu important pendant les 20 premières années de l'UEM puisqu'il consistait seulement à vérifier et à contrôler pour chaque pays le respect des règles budgétaires et fiscales contenues dans le Pacte de stabilité et de croissance, garde-fou exigé par les pays créditeurs comme l'Allemagne en vue de garantir la stabilité de la Zone euro (Heipertz et Verdun, 2004 ; Howarth, 2007 ; Dyson 2013). Pour pouvoir répondre à la question de la continuité du paradigme politique dans la période postérieure à la crise, nous nous sommes intéressés au pouvoir de la Commission européenne, institution supranationale garante de l'intégration. Deux hypothèses ont été formulées. La première stipule que si la Commission européenne a gagné en compétences et en pouvoir, alors nous pourrions envisager cette évolution de compétences comme reflétant un changement de paradigme. Cependant, cette condition est nécessaire, mais non suffisante. En effet, pour que cette évolution dans les compétences de la Commission illustre un changement de paradigme, il faut que l'institution ait gagné du pouvoir par rapport à tous les pays de l'UE et plus particulièrement de la Zone euro. Ainsi, si la Commission n'avait gagné du pouvoir que par rapport aux pays débiteurs, cette nouvelle délégation de souveraineté de la part des États s'inscrirait dans la continuité des politiques antérieures à la crise et dans la perpétuation du paradigme politique.

Nous avons pu observer qu'il y a différentes manières d'appréhender la gouvernance économique européenne et le semestre européen au sein de la littérature scientifique. Deux théories ont été retenues comme constituant le socle théorique de ce travail. La thèse du *Failing Forward* nous a permis d'étudier la délégation des compétences à la Commission pendant la crise. Ainsi, l'adoption des différents actes législatifs et des traités est caractérisée par une incomplétude de la délégation qui n'a pas approfondit véritablement l'intégration des politiques au sein de la gouvernance économique européenne. La deuxième théorie de notre socle est la

délégation asymétrique de souveraineté de Dawson (2015) qui a permis d'étudier la manière dont une différence au niveau du contrôle, de l'évaluation et des recommandations pouvait être envisagée entre les États créditeurs et débiteurs en ce qui concerne leurs politiques fiscales, budgétaires et macroéconomiques. Notre socle théorique a été appuyé par d'autres approches complémentaires à celui-ci. Les concepts d'« exit and voice » font partie de l'institutionnalisme sociologique. Ils peuvent être utilisés pour analyser la manière dont l'architecture institutionnelle conditionne les relations entre les États ainsi que l'ampleur de compétences déléguées à la Commission. On peut constater que les solutions adoptées pendant la crise ont mené à la fermeture des « exits sélectifs » et à une réduction du « voice ».[101] En outre, les changements postérieurs à la crise de la Zone euro peuvent être perçus comme entrant dans une logique de *path dependency* illustrant une certaine continuité avec les politiques antérieures et notamment avec la conception ordo-libérale ayant mené à l'adoption du PSC. De plus, le cadrage de la dette publique a permis de mettre en lumière les effets de « blâme et d'humiliation » qui s'exercent à l'encontre des pays débiteurs.[102] Enfin, le rôle important des États comme acteurs centraux dans la gouvernance économique européenne (surtout dans la période antérieure à la crise) peut être expliqué par les théories intergouvernementalistes (au contraire des théories néo-fonctionnalistes). Le concept *high politics* appliqué au domaine des politiques budgétaires, macroéconomiques et fiscales illustre la difficulté à approfondir leur intégration (Saurugger, 2013).

Le mémoire s'est basé sur une triple étude entrant dans le champ du *Comparative process tracing*. Les méthodes utilisées ont été l'étude de différents processus à l'œuvre pendant le semestre européen ainsi que leur comparaison afin de déterminer si l'ampleur éventuelle des pouvoirs de la Commission pouvait être perçue comme incarnant un véritable changement de paradigme politique. L'analyse comparée de la législation antérieure et postérieure à la crise financière de 2007-2008 a témoigné d'une augmentation des compétences formelles de la Commission. En effet, l'institution supranationale a gagné en pouvoir de décision et d'évaluation. L'analyse lexicométrique a montré que la Commission se focalisait plus sur la dette dans le corpus des pays débiteurs (Espagne et Portugal) et qu'elle se montrait plus assertive envers ces derniers. Des termes renvoyant aux mots « réforme » et « risque » étaient également plus présents dans le corpus des pays débiteurs que dans celui des pays créditeurs

[101] En effet, les procédures d'adoption des recommandations de la Commission au Conseil ont vu leur automaticité renforcée ainsi que la coordination des différentes politiques des deux premiers piliers de la gouvernance a été réduit au moyen de capacités de décisions formelles octroyées à l'institution supranationale.
[102] *Blaming and shaming.*

(Allemagne et Pays-Bas) même si, quand elle s'adresse à tous les pays, l'institution semble adopter un registre plus proche de celui utilisé vis-à-vis des pays débiteurs. Cette dissymétrie dans la manière de considérer les pays créditeurs et débiteurs est confirmée par notre étude de deux cas portant sur trois processus impliquant deux pays : les Pays-Bas (État créditeurs) et l'Espagne (État débiteur). Les trois processus ayant été étudiés et comparés entre les deux États sont les projets de plan budgétaires, les rapports par pays et les recommandations spécifiques par pays. La Commission a remis une opinion négative concernant le projet de plan budgétaire espagnol contrairement à l'opinion remise aux Pays-Bas. Le rapport par pays adressé par l'institution aux deux États expose un meilleur suivi des recommandations du Conseil par les Pays-Bas que par l'Espagne. L'État espagnol doit aussi faire face à de nombreux défis macroéconomiques mis en lumière dans ces rapports alors que l'État néerlandais ne fait face qu'à peu de critiques, contrairement à ce qui était attendu (notamment vis-à-vis de ses politiques fiscales et de son compte courant excédentaire). Enfin, les recommandations du Conseil, copies presque conformes des recommandations de la Commission, font état de critiques vis-à-vis de l'État espagnol, contrairement à celles adressées à l'État néerlandais.

Au vu de notre triple étude et des résultats exposés ci-dessus, nous pouvons envisager une réponse négative à la question de recherche. Le semestre européen rassemblant les processus des 3 piliers de la gouvernance économique ne constituerait pas un changement de paradigme (à prouver à l'aide d'études complémentaires). En effet, la Commission a gagné des pouvoirs suite à la crise. Cependant, ces nouvelles compétences se basent sur les actes législatifs et les traités antérieurs (*path dependency*) et ne témoignent pas d'une révolution radicale au sein de la gouvernance économique se caractérisant par un approfondissement étendu de l'intégration. Ainsi, l'augmentation des pouvoirs de l'institution peut être analysée comme une délégation fragmentaire et incomplète de souveraineté de la part des États dans la lignée de la théorie du *Failing Forward*. En outre, l'augmentation des pouvoirs de l'institution comme condition nécessaire à la qualification de changement paradigmatique n'est pas suffisante, car le travail de l'institution pendant le semestre européen témoigne d'un pouvoir plus grand vis-à-vis des États débiteurs que des États créditeurs. Les États membres sont donc toujours réticents à déléguer leur souveraineté dans les domaines économiques et l'augmentation des pouvoirs de la Commission pourrait être expliquée par la théorie de la délégation asymétrique de souveraineté. En effet, les États créditeurs auraient accepté de déléguer des compétences et plus de souveraineté à l'institution supranationale tout en sachant que, par leur statut de pays créditeurs, l'institution ne devrait jamais faire usage de ses nouvelles compétences vis-à-vis

d'eux-mêmes. Le cadrage sur la dette opéré par la Commission témoigne d'un degré d'assertivité plus grand (et donc de plus de pouvoirs) à l'encontre des États débiteurs, car il suscite un sentiment de « blâme et de honte » pour ces derniers.

À l'heure de terminer la rédaction de ce mémoire, la Belgique et l'Europe se trouvent en situation presque généralisée de « confinement ». On prévoit la récession engendrée par cette crise sanitaire comme profonde, dont les impacts pourraient même dépasser ceux de la crise financière de 2007-2008 (La Libre Eco, 2020). La Chancelière allemande, Angela Merkel a ainsi évoqué la crise sanitaire comme « le plus grand défi depuis la Seconde Guerre mondiale » (Henley & Olterman, 2020). La réponse à cette crise va-t-elle mener vers un approfondissement des politiques macroéconomiques, budgétaires et fiscales ? Les États vont-ils décider de créer une véritable intégration économique avec la mise en place d'un budget européen ? Les réponses à ces questions ne sont, à l'heure d'écrire ces lignes, pas encore tranchées définitivement...

V. Bibliographie[103]

1. Actes et traités juridiques

Conclusions du Conseil européen d'Amsterdam : Résolution sur le pacte de stabilité et de croissance, (1997).https://www.cvce.eu/obj/conclusions_du_conseil_europeen_d_amsterdam_resolution_sur_le_pacte_de_stabilite_et_de_croissance_16_et_17_juin_1997-fr-434b413a-54d1-48be-b7af-df1bb0ff280c.html

Directive n°2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, Pub. L. No. 2011/85/UE, OJ L 306, 23.11.2011 (2011).

Priollaud, F.-X., & Siritzky, D. (2016). *Les traités européens après le traité de Lisbonne | Vie publique.fr* (La Documentation française).

Règlement (CE) n° 1056/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, Pub. L. No. 1056/2005, OJ L 174, 7.7.2005 (2005).

Règlement (CE) n°1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, Pub. L. No. 1055/2005, OJ L 174, 7.7.2005 (2005).

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, Pub. L. No. 1466/97, OJ L 209, 2.8.1997 (1007).

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, Pub. L. No. 1467/97, OJ L 209, 2.8.1997 (1997).

Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, Pub. L. No. 1173/2011, OJ L 306, 23.11.2011 (2011).

Règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro, Pub. L. No. 1174/2011, OJ L 306, 23.11.2011 (2011).

Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, Pub. L. No. 1175/2011, OJ L 306, 23.11.2011 (2011).

Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, Pub. L. No. 1176/2011, OJ L 306, 23.11.2011 (2011).

[103] Bibliographie réalisée selon les normes de l'American Psychological Association, 7ème édition

Règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, Pub. L. No. 1177/2011, OJ L 306, 23.11.2011 (2011).

Règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière, Pub. L. No. 472/2013, OJ L 140, 27.5.2013 (2013).

Règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, Pub. L. No. 473/2013, OJ L 140, 27.5.2013 (2013).

Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, Pub. L. No. JO C 340 (1997). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ:C:1997:340:TOC

Traité de Maastricht sur l'Union européenne, Pub. L. No. JO C 191, 1 (1992). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0026

Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, (2012).

2. Documents officiels

Buti, M. (2018, octobre 19). *Submission of the DBP of Spain* [lettre envoyée au ministère des finances espagnol].

Comité Werner. (1970). *Rapport concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire* (Supplément 11/70; Bulletin des Communautés européenne, p. 5-31). Office des publications officielles des Communautés européennes.

Commission européenne. (2001). *Livre blanc sur la Gouvernance européenne* (COM(2001) 428 final).

Commission européenne. (2010). *Lisbon Strategy evaluation document* (SEC(2010) 114 final).

Commission européenne. (2015a). *Country Report Germany 2015 including and In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances* (SWD(2015) 25 final).

Commission européenne. (2015b). *Country Report Portugal 2015 including and In-Depth Review on the preventon and correction of macroeconomic imbalances* (SWD(2015) 41 final).

Commission européenne. (2015c). *Country Report Spain 2015 including and In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances* (SWD(2015) 28 final).

Commission européenne. (2015d). *Country Report The Netherlands 2015 including and In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances* (SWD(2015) 38 final).

Commission Européenne. (2017). *European Semester timeline*. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline_en

Commission européenne. (2017a). *Country Report Germany 2017 including and In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances* (SWD(2017) 71 final).

Commission européenne. (2017b). *Country Report Portugal 2017 including and In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances* (SWD(2017) 87 final).

Commission européenne. (2017c). *Country Report Spain 2017 including and In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances* (SWD(2017) 74 final).

Commission européenne. (2017d). *Country Report The Netherlands 2017 including and In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances* (SWD(2017) 84 final).

Commission européenne. (2017e). *2018 Draft Budgetary Plans : Overall Assessment* (COM(2017) 800 final).

Commission européenne. (2017f). *Alert Mechanism Report 2018* (COM(2017) 761 final).

Commission européenne. (2017g). *Analysis of the Euro Area economy* (SWD(2017) 660 final).

Commission européenne. (2018a). *Communication : 2018 European Semester : Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) N° 1176/2011* (COM(2018) 120 final).

Commission européenne. (2018b). *Country Report Germany 2018 including and In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances* (SWD(2018) 204 final).

Commission européenne. (2018c). *Country Report Portugal 2018 including and In-Depth Review on the preventon and correction of macroeconomic imbalances* (SWD(2018) 220 final).

Commission européenne. (2018d). *Country Report Spain 2018 including and In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances* (SWD(2018) 207 final).

Commission européenne. (2018e). *Country Report The Netherlands 2018 including and In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances* (SWD(2018) 217 final).

Commission européenne. (2018f). *Alert Mechanism Report 2019* (COM(2018) 758 final).

Commission européenne. (2018g). *Analysis of the Draft Budgetary Plan of Spain* (SWD(2018) 515 final).

Commission européenne. (2018h). *Analysis of the Draft Budgetary Plan of the Netherlands* (SWD(2018) 525 final).

Commission européenne. (2018i). *Analysis of the Euro Area economy* (SWD(2018) 467 final).

Commission européenne. (2018j). *Commission Opinion of 21.11.2018 on the Draft Budgetary Plan of Spain* (C(2018) 8015 final).

Commission européenne. (2018k). *Commission Opinion of 21.11.2018 on the Draft Budgetary Plan of the Netherlands* (C(2018) 8025 final).

Commission européenne. (2018l). *Communication on the 2019 Draft Budgetary Plans : Overall Assessment* (COM(2018) 807 final).

Commission européenne. (2019a). *2019 European Semester : Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) N° 1176/2011* (COM(2019) 150 final).

Commission européenne. (2019b). *Country Report Germany 2019 including and In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances* (SWD(2019) 1004 final).

Commission européenne. (2019c). *Country Report Portugal 2019 including and In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances* (SWD(2019) 1021 final).

Commission européenne. (2019d). *Country Report Spain 2019 including and In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances* (SWD(2019) 1008 final).

Commission européenne. (2019e). *Country Report The Netherlands 2019 including and In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances* (SWD(2019) 1018 final).

Commission européenne. (2019f). *Recommendation for a Council Recommendation on the 2019 National Reform Programme of Spain and delivering a Council opinion on the 2019 Stability Programme of Spain* (COM(2019) 509 final).

Commission européenne. (2019g). *Recommendation for a Council Recommendation on the 2019 National Reform Programme The Netherlands and delivering a Council opinion on the 2019 Stability Programme of The Netherlands* (COM(2019) 519 final).

Conseil de l'Union européenne. (2019a). *Recommendation on the 2019 National Reform Programme of Spain and delivering a Council opinion on the 2019 Stability Programme of Spain* (COM(2019) 509 final).

Conseil de l'Union européenne. (2019b). *Recommendation on the 2019 National Reform Programme of the Netherlands and delivering a Council opinion on the 2019 Stability Programme of the Netherlands* (COM(2019) 519 final).

Montero, M. J., & Calviño, N. (2019, janvier 22). *Adoption of the State budget law of Spain* [Lettre envoyée à la Commission].

Moscovici, P., & Dombrovskis, V. (2019, janvier 28). *Reply to Spain's letter* [lettre envoyée au ministère des finances espagnol].

Royaume des Pays-Bas. (2018). *Draft Budgetary Plans of the Netherlands*.

Royaume d'Espagne. (2018). *Plan presupuestario 2019 y remisión trimestral de información*.

San Basilio Pardo, C. (2018, octobre 19). *Reply to the Commission's letter* [lettre envoyée à la Commission].

3. Ouvrages scientifiques

Albarello, L. (2011). *Choisir l'étude de cas comme méthode de recherche*. https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:140043

Caramani, D. (Éd.). (2014). *Comparative politics* (3rd ed). Oxford university press.

Colonna, R. (2014). *Les locuteurs et les langues : Pouvoirs, non-pouvoirs et contre-pouvoirs*. Lambert-Lucas. https://hal-univ-corse.archives-ouvertes.fr/hal-01142397

Coman, R., Crespy, A., Louault, F., Pilet, J.-B., Haute, E. V., & Morin, J.-F. (2016). *Méthodes de la science politique : De la question de départ à l'analyse des données*. De Boeck Superieur.

Creswell, J. W., & Creswell, J. W. (2007). *Qualitative inquiry & research design : Choosing among five approaches* (2nd ed). Sage.

Dehousse, R. (2010). Politiques européennes. In *Dictionnaire des politiques publiques: Vol. 3e éd.* (p. 427-437). Presses de Sciences Po. https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724611755-page-427.htm

Devoluy, M. (2004). *Les politiques économiques européennes : Enjeux et défis*. Points. https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00279622

Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty : Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press.

Taylor, M. P., Tosi, É., & Dehez, P. (Éds.). (2011). *Principes de l'économie* (2e éd. européenne). De Boeck.

Moravcsik, A. (2003). *The choice for Europe : Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Routledge.

Parsons, C. (2007). *How to map arguments in political science*. Oxford university press.

Priollaud, F.-X., & Siritzky, D. (2016). *Les traités européens après le traité de Lisbonne | Vie publique.fr* (La Documentation française).

Rosamond, B. (2000). *Theories of European integration*. Palgrave MacMillan.

Saurugger, S. (2013). *Theoretical Approaches to European Integration*. Macmillan International Higher Education.

Wodak, R. (1989). *Language, Power and Ideology : Studies in political discourse*. John Benjamins Publishing Company.

4. Articles scientifiques

Bezes, P., Palier, B., & Surel, Y. (2018). Le process tracing : Du discours de la méthode aux usages pratiques. *Revue francaise de science politique, Vol. 68*(6), 961-965.

Bickerton, C. J., Hodson, D., & Puetter, U. (2015). The New Intergovernmentalism : European Integration in the Post-Maastricht Era. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, *53*(4), 703-722. https://doi.org/10.1111/jcms.12212

Blyth, M. (2013). Paradigms and Paradox : The Politics of Economic Ideas in Two Moments of Crisis. *Governance*, *26*(2), 197-215. https://doi.org/10.1111/gove.12010

Blyth, M., & Matthijs, M. (2017). Black Swans, Lame Ducks, and the mystery of IPE's missing macroeconomy. *Review of International Political Economy*, *24*(2), 203-231. https://doi.org/10.1080/09692290.2017.1308417

Bulmer, S. (2009). Institutional and Policy Analysis in the European Union : From the Treaty of Rome to the Present. In D. Phinnemore & A. Warleigh-Lack (Éds.), *Reflections on European Integration : 50 Years of the Treaty of Rome* (p. 109-124). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780230232839_7

Dawson, M. (2015). The Legal and Political Accountability Structure of 'Post-Crisis' EU Economic Governance. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, *53*(5), 976-993. https://doi.org/10.1111/jcms.12248

Dyson, K. (2009). The evolving timescapes of European economic governance : Contesting and using time. *Journal of European Public Policy*, *16*(2), 286-306. https://doi.org/10.1080/13501760802589313

Dyson, K. (2010). Norman's Lament : The Greek and Euro Area Crisis in Historical Perspective. *New Political Economy*, *15*(4), 597-608. https://doi.org/10.1080/13563467.2010.492853

Dyson, K. (2012). Economic and Monetary Disunion? In J. Hayward & R. Wurzel (Éds.), *European Disunion : Between Sovereignty and Solidarity* (p. 181-199). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9781137271358_13

Dyson, K. (2013). Sworn to Grim Necessity? Imperfections of European Economic Governance, Normative Political Theory, and Supreme Emergency. *Journal of European Integration*, *35*(3), 207-222. https://doi.org/10.1080/07036337.2013.774777

Dyson, K., & Quaglia, L. (2012). Economic and Monetary Union and the Lisbon Strategy. In P. Copeland & D. Papadimitriou (Éds.), *The EU's Lisbon Strategy : Evaluating Success, Understanding Failure* (p. 189-207). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9781137272164_11

Eriksen, E. O. (2017). Structural Injustice : The Eurozone Crisis and the Duty of Solidarity. In A. Grimmel & S. M. Giang (Éds.), *Solidarity in the European Union : A Fundamental Value in Crisis* (p. 97-118). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-57036-5_8

Fabbrini, S., & Puetter, U. (2016). Integration without supranationalisation : Studying the lead roles of the European Council and the Council in post-Lisbon EU politics. *Journal of European Integration*, *38*(5), 481-495. https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1178254

Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, *25*(3), 275-296. JSTOR. https://doi.org/10.2307/422246

Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, *44*(5), 936-957. https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x

Howarth, D. J. (2007). Making and breaking the rules : French policy on EU ‘gouvernement économique’. *Journal of European Public Policy*, *14*(7), 1061-1078. https://doi.org/10.1080/13501760701576544

Hunt, J., & Shaw, J. (2009). Fairy Tale of Luxembourg? Reflections on Law and Legal Scholarship in European Integration. In D. Phinnemore & A. Warleigh-Lack (Éds.), *Reflections on European Integration : 50 Years of the Treaty of Rome* (p. 93-108). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780230232839_6

Jones, E., Kelemen, R. D., & Meunier, S. (2016). Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration. *Comparative Political Studies*, *49*(7), 1010-1034. https://doi.org/10.1177/0010414015617966

Keman, J. E. (2008). Comparative research methods. *Comparative Politics*, 63-82.

Labbé, C., & Labbé, D. (2013, juin). Lexicométrie : Quels outils pour les sciences humaines et sociales ? *Usages de la lexicométrie en sociologie*. https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00834039

Laffan, B., & Schlosser, P. (2016). Public finances in Europe : Fortifying EU economic governance in the shadow of the crisis. *Journal of European Integration*, *38*(3), 237-249. https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1140158

Lemoine, B. (2008). Entre fatalisme et héroïsme. *Politix*, *n° 82*(2), 119-145.

Losada, F. (s. d.). A Europe of Creditors and Debtors : Three Orders of Debt Relations in European Integration. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, *n/a*(n/a). https://doi.org/10.1111/jcms.12988

Maes, I. (2004). On the Origins of the Franco-German EMU Controversies. *European Journal of Law and Economics*, *17*(1), 21-39. https://doi.org/10.1023/A:1026333808962

Maricut, A., & Puetter, U. (2018). Deciding on the European Semester : The European Council, the Council and the enduring asymmetry between economic and social policy issues. *Journal of European Public Policy*, *25*(2), 193-211. https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363271

Marpsat, M. (2010). La méthode Alceste. *Sociologie, N°1, vol. 1*, Article N°1, vol. 1. http://journals.openedition.org/sociologie/312

Palier, B., & Trampusch, C. (2018). Comment retracer les mécanismes causaux ? *Revue francaise de science politique, Vol. 68*(6), 967-990.

Papadopoulos, Y., & Piattoni, S. (2019). The European Semester : Democratic Weaknesses as Limits to Learning. *European Policy Analysis*, *5*(1), 58-79. https://doi.org/10.1002/epa2.1060

Puetter, U. (2004). Governing informally : The role of the Eurogroup in EMU and the Stability and Growth Pact. *Journal of European Public Policy*, *11*(5), 854-870. https://doi.org/10.1080/1350176042000273577

Puetter, U. (2016). The centrality of consensus and Deliberation in Contemporary EU Politics and the new intergovernmentalism. *Journal of European Integration*, *38*(5), 601-615. https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1179293

Scharpf, F. W. (1988). The Joint-Decision Trap : Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration*, *66*(3), 239-278. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1988.tb00694.x

Schmidt, V. A. (2016). Reinterpreting the rules 'by stealth' in times of crisis : A discursive institutionalist analysis of the European Central Bank and the European Commission. *West European Politics*, *39*(5), 1032-1052. https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1186389

Stevenson, H. (2019). *The European Semester – an analysis of the 2017-2018 cycle* (Public service trade unions – effective intervention in the European Semester). European Public Service Union.

Streel, A. D. (2013). La gouvernance économique européenne réformée. *Revue trimestrielle de droit européen*, *3*, 455-481.

Surel, Y. (2018). La mécanique de l'action publique. *Revue francaise de science politique*, *Vol. 68*(6), 991-1014.

Verdun, A. (2003). La nécessité d'un « gouvernement économique » dans une UEM asymétrique. *Politique europeenne*, *n° 10*(2), 11-32.

Verdun, A. (2009). Ten years EMU : An assessment of ten critical claims. *International Journal of Economics and Business Research*, *2*(1-2), 144-163. https://doi.org/10.1504/IJEBR.2010.029734

Verdun, A., & Zeitlin, J. (2018). Introduction : The European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice. *Journal of European Public Policy*, *25*(2), 137-148. https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363807

Weiler, J. H. H. (1991). The Transformation of Europe. *The Yale Law Journal*, *100*(8), 2403-2483. JSTOR. https://doi.org/10.2307/796898

5. Sites internet consultés et dictionnaires

Aquien, M. (1993). Dictionnaire de poétique. Librairie Générale Française, Le Livre de Poche, Collection Les Usuels de Poche.

CNRS-Université de Lorraine. (s. d.). *Trésor de la Langue française informatisé*. Consulté 6 février 2020, à l'adresse http://atilf.atilf.fr/dendien/scripts/tlfiv4/showps.exe?p=combi.htm;java=no;

Commission européenne. (s. d.). *Eurostat*. Consulté 11 mars 2020, à l'adresse https://ec.europa.eu/eurostat/

Dictionnaire de l'Académie Française, 9e édition. (s. d.-a). *FORME : Définition de FORME*. Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales. Consulté 10 avril 2020, à l'adresse https://www.cnrtl.fr/definition/academie9/forme

Dictionnaire de l'Académie Française, 9e édition. (s. d.-b). *HAPAX : Définition de HAPAX*. Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales. Consulté 10 avril 2020, à l'adresse https://www.cnrtl.fr/definition/academie9/hapax

Dictionnaire de l'Académie Française, 9e édition. (s. d.-c). *OCCURRENCE : Définition de OCCURRENCE*. Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales. Consulté 10 avril 2020, à l'adresse https://www.cnrtl.fr/definition/academie9/occurrence

Ratinaud, P. (s. d.). *Documentation—IRaMuTeQ*. IRaMuTeQ. Consulté 20 janvier 2020, à l'adresse http://iramuteq.org/documentation

Robert, P. (2016). Processus. In J. Rey-Debove & A. Rey (Éds.), *Le Petit Robert de la langue française* (p. 2030).

6. Autres sources

Conseil national des finances publiques du Grand-duché de Luxembourg. (s. d.). *Objectif budgétaire à moyen terme (OMT)*. Conseil national des finances publiques. Consulté 11 mars 2020, à l'adresse http://cnfp.public.lu/fr/informations-utiles.html

Henley, J., & Oltermann, P. (2020, mars 18). Italy records its deadliest day of coronavirus outbreak with 475 deaths. *The Guardian*. https://www.theguardian.com/world/2020/mar/18/coronavirus-lockdown-eu-belgium-germany-adopt-measures

Le « plan Werner » - L'Union économique et monétaire : Origine, fonctionnement et futur. (s. d.). CVCE.EU by UNI.LU. Consulté 18 mars 2020, à l'adresse https://www.cvce.eu/education/unit-content/-/unit/7124614a-42f3-4ced-add8-a5fb3428f21c/f6f25400-758d-4f73-bf24-d5347a3a0b5d

Libre.be, L. (2020, mars 30). *Le FMI considère une « profonde récession » en Europe comme « un fait acquis »*. https://www.lalibre.be/economie/conjoncture/le-fmi-considere-une-profonde-recession-en-europe-comme-un-fait-acquis-5e81f8539978e22841423901

Pélissier, D. (s. d.). Comment préparer l'analyse de textes de sites Web grâce à la lexicométrie et au logiciel Iramuteq ? [Billet]. *Présence numérique des organisations*. Consulté 6 mai 2020, à l'adresse https://presnumorg.hypotheses.org/187

Ratinaud, P. (s. d.). *Documentation—IRaMuTeQ*. IRaMuTeQ. Consulté 20 janvier 2020, à l'adresse http://iramuteq.org/documentation

VI. Annexes

Résumé des annexes du mémoire

Annexe 1. Les dates clés la gouvernance économique européenne (p.103)

Annexe 2. La distinction entre États débiteurs et créditeurs (pp.104-105)

Annexe 3. Les différents documents utilisés lors des trois analyses (pp.106-108)

Annexe 4. Le calendrier du semestre européen (p.109)

Annexe 5. L'objectif de moyen-terme (p.110)

Annexe 6. Compléments à l'analyse lexicométrique (pp.111-113)

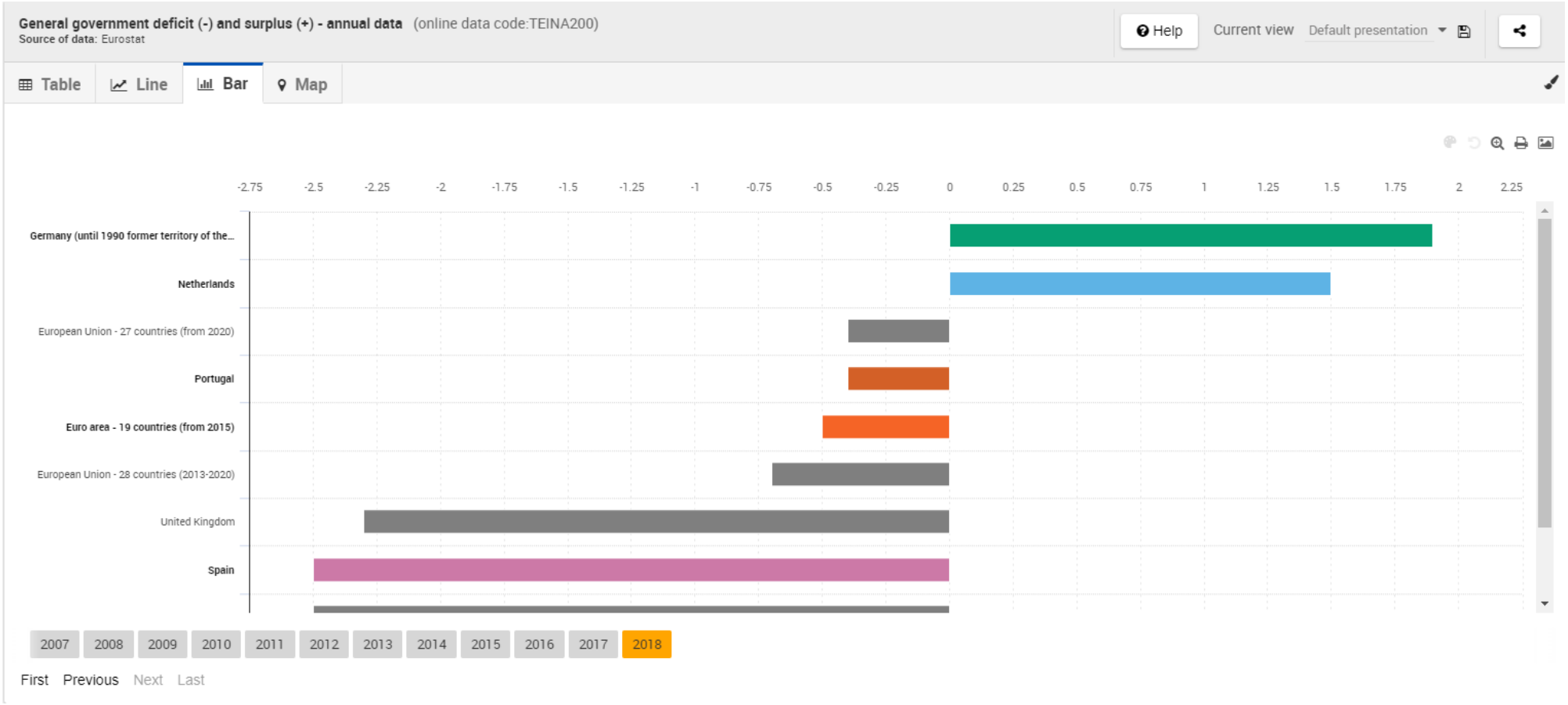
Annexe 7. Comparaison entre les recommandations de la Commission et les recommandations formelles adoptées par le Conseil (pp.114-134)

1. Annexe 1. Les dates clés de la gouvernance économique européenne

- **Le 1er novembre 1993** : entrée en vigueur du traité de Maastricht mettant en place le cadre juridique de l'Union économique et monétaire.
- **Juin 1997** : Conseil européen d'Amsterdam où a été adopté formellement le Pacte de stabilité et de croissance.
- **Novembre 2002** : Procédure de déficits excessifs ouvertes à l'encontre de l'Allemagne.
- **Avril 2003** : Procédure de déficit excessif ouverte à l'encontre de la France.
- **25 novembre 2003** : Rejet de l'adoption des recommandations de la Commission mettant en demeure l'Allemagne la France de se conformer à leurs obligations inscrites dans le Pacte de stabilité et de croissance.
- **Le 27 juin 2005** : adoption de deux règlements renforçant le Pacte de stabilité et de croissance.
- **2007-2008** : crise financière.
- **Le 1er décembre 2009** : entrée en vigueur du traité de Lisbonne réformant l'architecture institutionnelle de l'Union européenne (et ayant un impact sur la gouvernance économique européenne).
- **Novembre 2011** : Adoption du *Six-Pack* renforçant le Pacte de stabilité et de croissance et mettant en place le semestre européen.
- **2011** : Premier cycle du semestre européen.
- **Le 1er janvier 2013** : entrée en vigueur du traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance mettant en place la règle de l'équilibre budgétaire et la règle de la majorité qualifiée inversée dans le cadre de la procédure des déficits excessifs.
- **Le 21 mai 2013** : adoption du *Two-Pack* renforçant la gouvernance économique européenne pour les États de la Zone euro.
- **Le 20 mars 2020** : suspension temporaire du Pacte de stabilité et de croissance dans le cadre de la crise du Covid19.

2. Annexe 2. La distinction entre États débiteurs et créditeurs

Figure 10. Pays créditeurs et débiteurs en 2018



(Commission européenne. (s. d.). *Eurostat*. Consulté 11 mars 2020, à l'adresse https://ec.europa.eu/eurostat/)

Figure 11. Déficit public en 2018 et 2018

Government deficit/surplus, debt and associated data [gov_10dd_edpt1]

Last update	22.04.20
Extracted on	06.05.20
Source of data	Eurostat
UNIT	Percentage of gross domestic product (GDP)
SECTOR	General government
NA_ITEM	Net lending (+) /net borrowing (-)

GEO/TIME	2017	2018
European Union - 28 countries (2013-2020)	-1,1	-0,7
Euro area - 19 countries (from 2015)	-1,0	-0,5
Germany (until 1990 former territory of the FRG)	1,2	1,9
Spain	-3,0	-2,5
Netherlands	1,3	1,4
Portugal	-3,0	-0,4
Sweden	1,4	0,8
United Kingdom	-2,5	-2,2

Special value:

: not available

(Commission européenne. (s. d.). *Eurostat*. Consulté 11 mars 2020, à l'adresse https://ec.europa.eu/eurostat/)

3. Annexe 3. Les différents documents utilisés lors des trois analyses

Tableau 8. Chronologie des sources primaires

Analyse	Chronologie des documents
Analyse de la législation	Depuis le traité de Maastricht (1992) jusqu'au *Two-Pack* (2013).
Analyse lexicométrique	Documents datant de différents semestres : 2015, 2017, 2018 et 2019[104].
Études de deux cas (Pays-Bas et Espagne)	2019 (dernier semestre européen complet)

Tableau 9. Résumé des différents documents utilisés au niveau des trois analyses

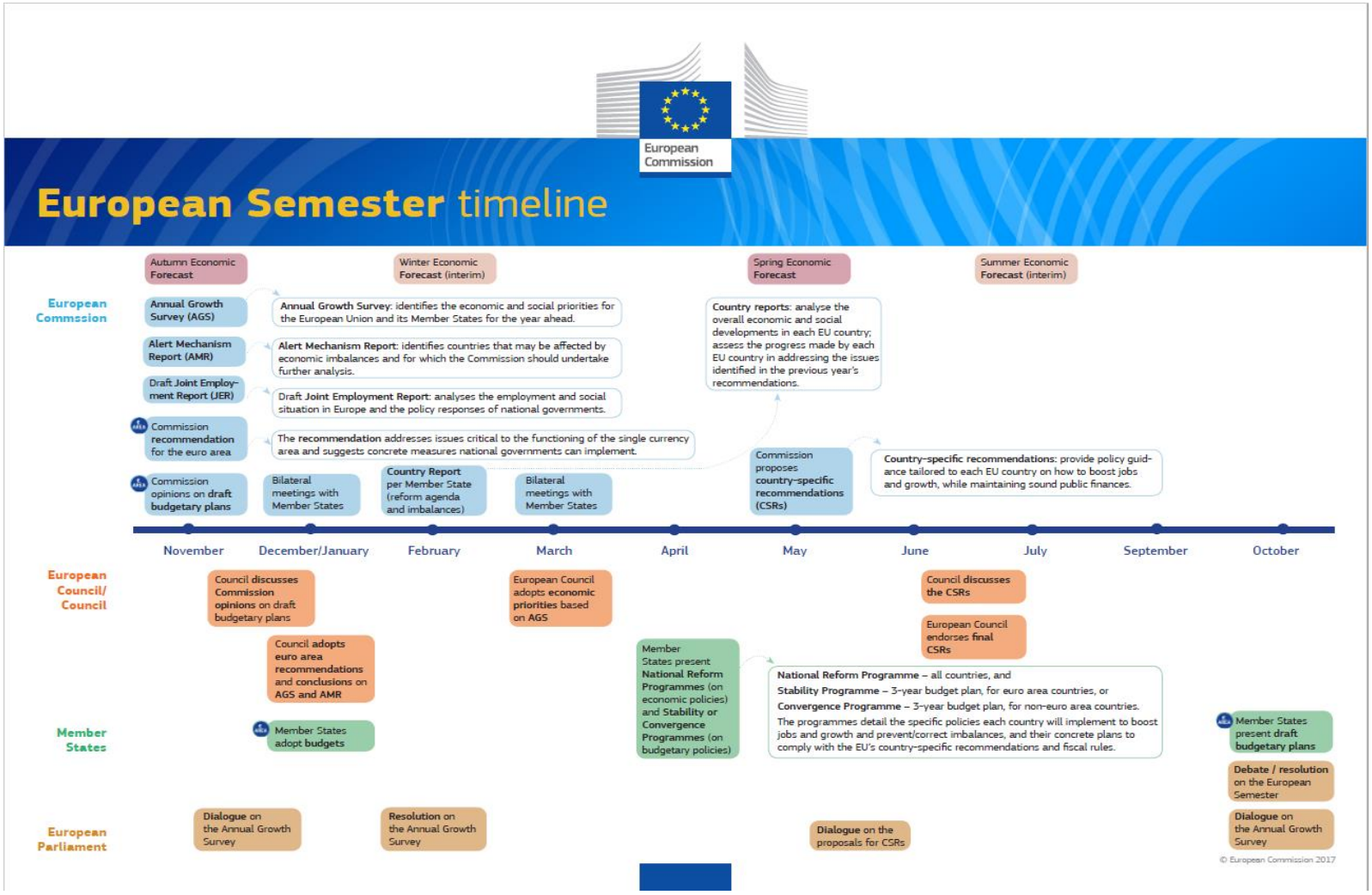
	Documents	Analyse de la législation	Analyse lexicométrique	Études de deux cas
1	Traité de Maastricht (signé en 1992)	x		
2	Traité d'Amsterdam (signé en 1997)	x		
3	Pacte de Stabilité et de croissance : règlements 1466/97 et 1467/97 et conclusions du Conseil européen d'Amsterdam (16-17 juin 1997)	x		
4	Règlement n°1055/2005 modifiant le règlement n°1466/97	x		
5	Règlement n°1056/2005 modifiant le règlement n°1467/97	x		
6	Traité de Lisbonne (signé en 2007)	x		
7	Six-Pack (2011)	x		

[104] L'année 2016 n'a pas été retenue, car l'entièreté des documents n'est pas disponible en ligne.

8	TSCG (signé en 2012)	x		
9	Two-Pack (2013)	x		
11	*Country report* de l'Allemagne : 2015, 2017, 2018, 2019		x corpus pays créditeurs	
12	*Country report* de l'Espagne : 2015, 2017, 2018, 2019		x corpus pays débiteurs	x (seulement 2019)
13	*Country report* du Portugal: 2015, 2017, 2018, 2019		x corpus pays débiteurs	
14	*Country report* des Pays-Bas : 2015, 2017, 2018, 2019		x corpus pays créditeurs	x (seulement 2019)
15	AMR 2018, 2019		x corpus général	
16	Communication of the Commission: assessment of progress on structural reforms 2018, 2019		x corpus général	
17	Draft Budgetary Plans: overall assessment 2018, 2019		x corpus général	
18	Commission Staff Working Document: Analysis of the Euro Area Economy 2018, 2019		x corpus général	
19	Espagne: Plan Presupuestario 2019 y remisión trimestral de información (15/10/2018)			x
20	4 lettres entre l'Espagne et la Commission à propos du projet de budget.			x
21	Commission Staff Working Document : Analysis of the draft budgetary plans of Spain (21/11/2018)			x
22	Commission Opinion on the Draft Budgetary Plan of Spain (21/11/2018)			x

23	Recommendation for a Council Recommendation on the 2019 National Reform Programme of Spain and delivering a Council opinion on the 2019 Stability Programme of Spain (05/06/2019)			x
	Council Recommendation on the 2019 National Reform Programme of Spain and delivering a Council opinion on the 2019 Stability Programme of Spain (02/07/2019)			x
24	Draft Budgetary Plan of the Netherlands (octobre 2018)			x
25	Commission Opinion on the Draft Budgetary Plan of the Netherlands (21/11/2018)			x
26	Commission Staff Working Document - Analysis of the Draft Budgetary Plan of the Netherlands (21/11/2018)			x
27	Recommendation for a Council Recommendation on the 2019 National Reform Programme of the Netherlands and delivering a Council opinion on the 2019 Stability Programme of the Netherlands (05/06/2019)			x
28	Council Recommendation on the 2019 National Reform Programme of the Netherlands and delivering a Council opinion on the 2019 Stability Programme of the Netherlands (02/07/2019)			x

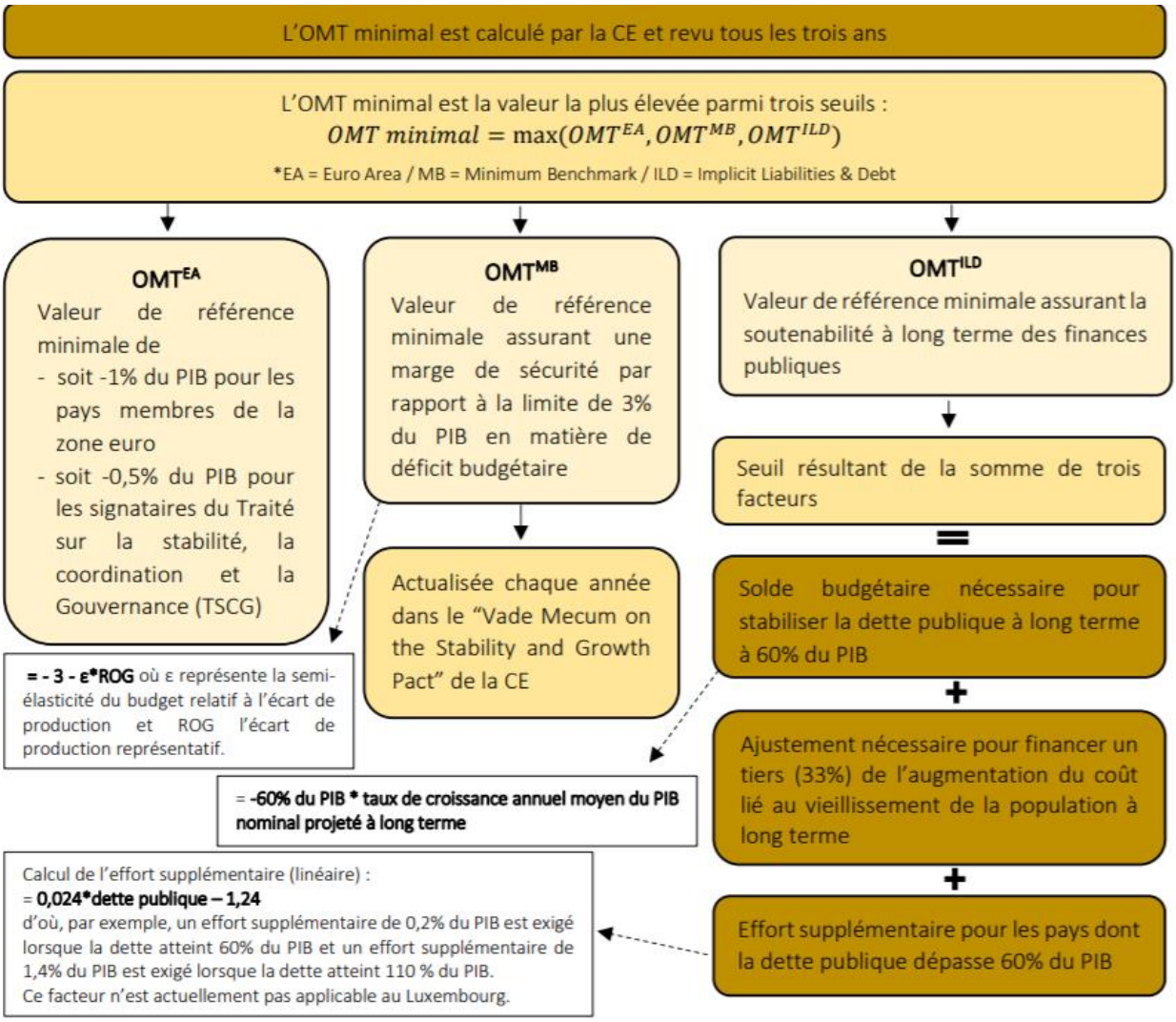
4. Annexe 4. Le calendrier du semestre européen



Commission Européenne. (2017). *European Semester timeline*. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline_en

5. Annexe 5. L'objectif de moyen-terme

Figure 12. Illustration visuelle de l'OMT



(Conseil national des finances publiques du Grand-duché de Luxembourg. (s. d.). *Objectif budgétaire à moyen terme (OMT)*. Conseil national des finances publiques. Consulté 11 mars 2020, à l'adresse http://cnfp.public.lu/fr/informations-utiles.html)

6. Annexe 6. Compléments à l'analyse lexicométrique

Figure 13. Nuage des mots les plus fréquents - corpus général

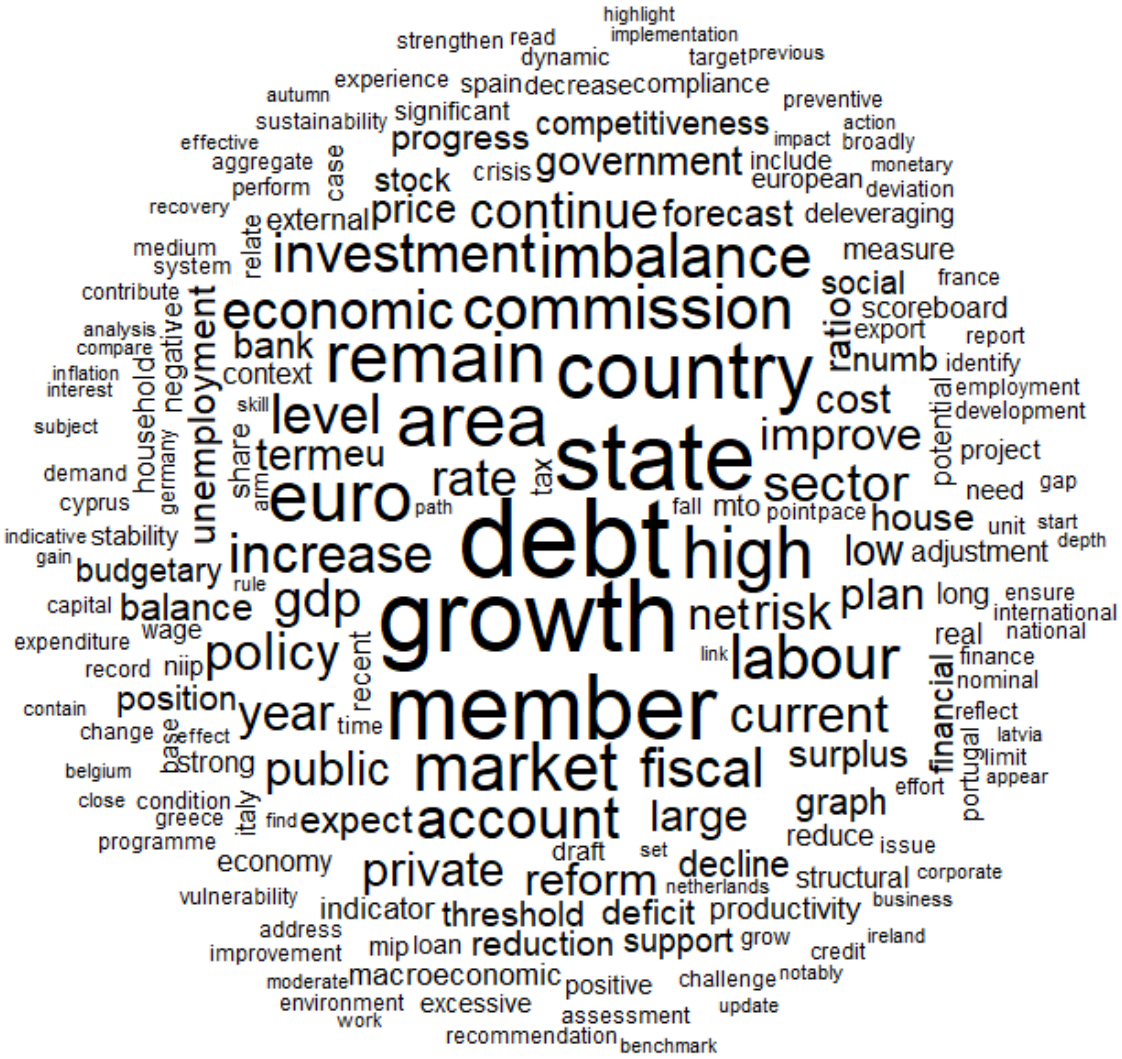


Figure 14. Nuage des mots les plus fréquents - corpus des pays débiteurs

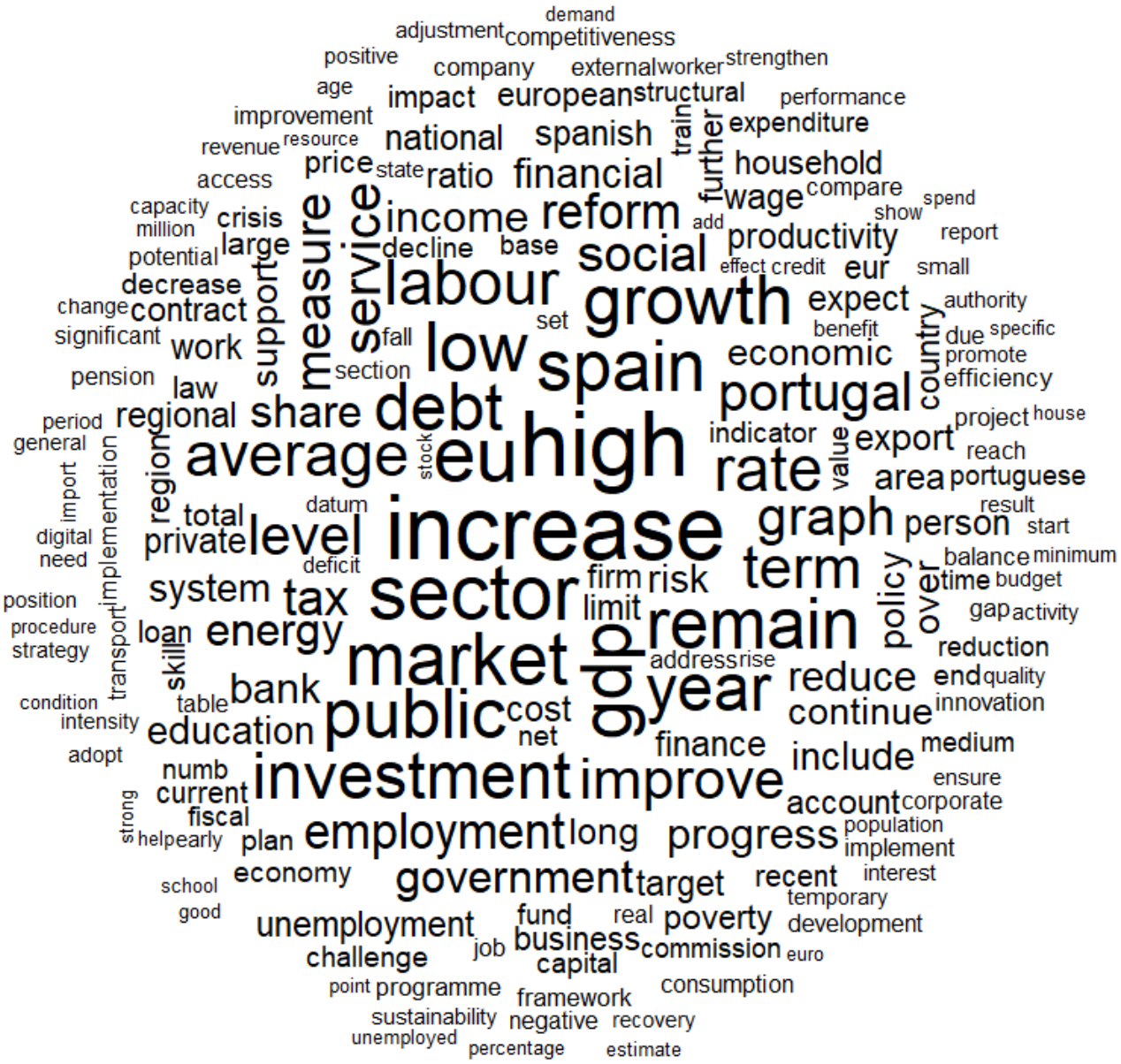
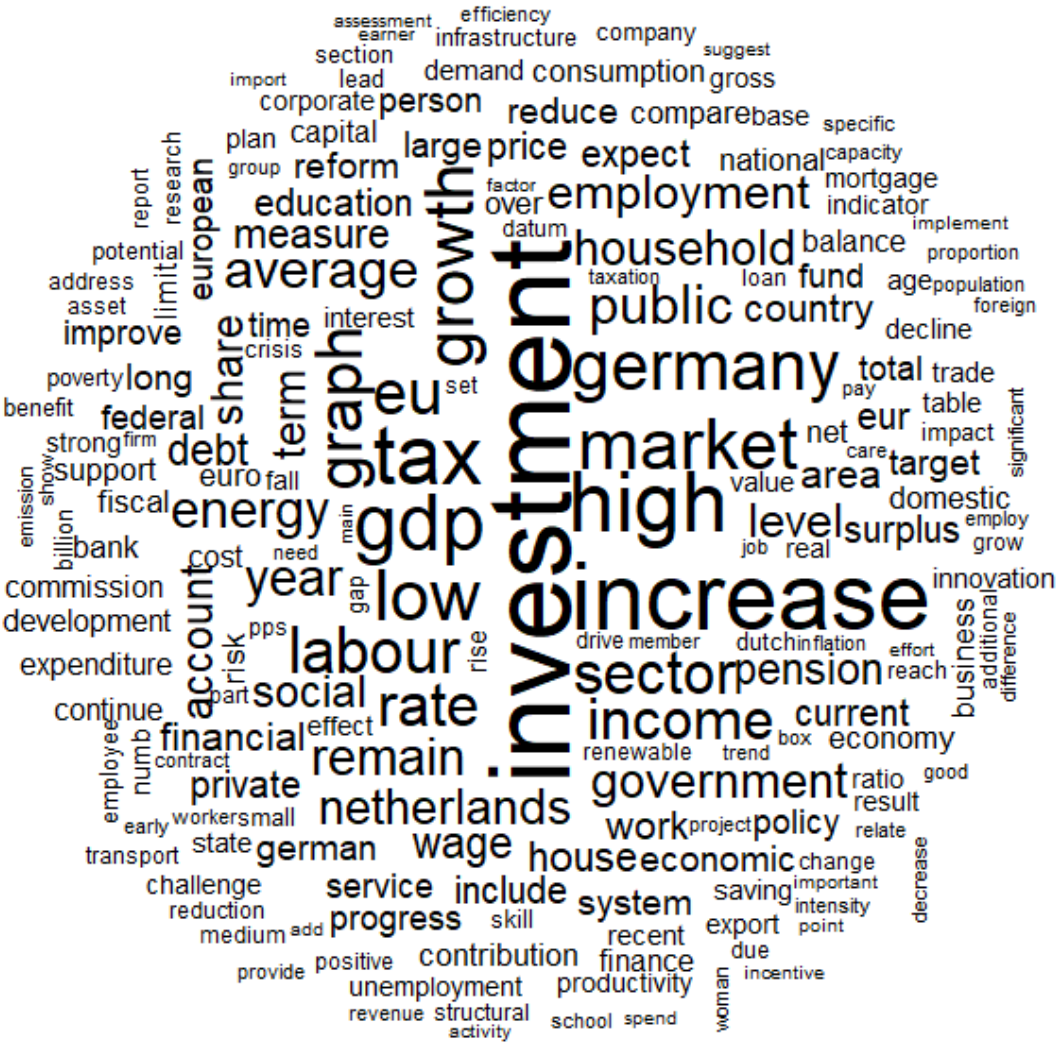


Figure 15. Nuage des mots les plus fréquents - corpus des pays créditeurs


investment
increase
high
tax
market
germany
gdp
growth
eu
graph
low
labour
rate
income
sector
government
netherlands
public
household
average
energy
year
remain
financial
social
pension
level
surplus
debt
share
term
account
wage
service
include
system
house
economic
work
policy
current
economy
business
innovation
target
area
value
net
eur
total
trade
table
impact
domestic
employment
education
reform
large
price
expect
national
mortgage
indicator
balance
proportion
implement
population
foreign
decline
country
fund
age
loan
taxation
measure
improve
time
interest
crisis
long
federal
support
euro
fiscal
bank
cost
commission
development
expenditure
continue
private
state
german
challenge
reduction
medium
progress
contribution
unemployment
productivity
finance
export
recent
skill
positive
provide
revenue
structural
activity
school
spend
woman
incentive
due
point
intensity
saving
change
important
decrease
result
ratio
good
relate
project
box
renewable
trend
drive
member
dutch
inflation
effort
reach
pps
risk
part
effect
need
main
gap
rise
set
pay
care
job
real
surplus
grow
employ
significant
additional
difference
emission
show
billion
poverty
benefit
strong
firm
potential
address
asset
limit
european
research
report
group
plan
capital
corporate
person
reduce
compare
base
specific
capacity
factor
over
datum
taxation
loan
fund
age
foreign
import
lead
section
demand
consumption
gross
suggest
company
infrastructure
efficiency
assessment
earner
transport
workers
small
early
employee
numb
contract
work
project
policy
relate
house
economic
change
important
intensity
point
decrease
saving
export
due
incentive
woman
finance
productivity
unemployment
contribution
positive
provide
revenue
structural
activity
school
spend
recent
skill
progress
service
include
system
challenge
reduction
medium
add
wage
german
state
transport
work
project
policy
relate
ratio
result
good
renewable
trend
box
economy
current
income
sector
pension
reach
effort
drive
member
dutch
inflation
business
additional
difference
innovation
target
area
value
net
eur
total
trade
table
impact
domestic
level
surplus
employ
grow
job
real
pay
care
significant
decline
country
fund
age
loan
taxation
proportion
implement
population
foreign
household
balance
public
germany
investment
increase
high
tax
market
gdp
growth
eu
graph
low
labour
rate
income
sector
government
netherlands
energy
year
remain
financial
social
pension
level
surplus
debt
share
term
account
wage
service
include
system
house
economic
work
policy
current
economy
business
innovation
target
area
value
net
eur
total
trade
table
impact
domestic
employment
education
reform
large
price
expect
national
mortgage
indicator
balance
proportion
implement
population
foreign
decline
country
fund
age
loan
taxation
measure
improve
time
interest
crisis
long
federal
support
euro
fiscal
bank
cost
commission
development
expenditure
continue
private
state
german
challenge
reduction
medium
progress
contribution
unemployment
productivity
finance
export
recent
skill
positive
provide
revenue
structural
activity
school
spend
woman
incentive
due
point
intensity
saving
change
important
decrease
result
ratio
good
relate
project
box
renewable
trend

7. Annexe 7. Comparaison entre les recommandations de la Commission et les recommandations formelles adoptées par le Conseil

Tableau 10. Les recommandations adressées à l'Espagne

	Recommandation de la Commission	CSRs
Whereas		
1	On 21 November 2018, the Commission adopted the Annual Growth Survey, marking the start of the 2019 European Semester for economic policy coordination. It took due account of the European Pillar of Social Rights, proclaimed by the European Parliament, the Council and the Commission on 17 November 2017. The priorities of the Annual Growth Survey were endorsed by the European Council on 21 March 2019. On 21 November 2018, on the basis of Regulation (EU) No 1176/2011, the Commission also adopted the Alert Mechanism Report, in which it identified Spain as one of the Member States for which an in-depth review would be carried out. On the same date, the Commission also adopted a recommendation for a Council recommendation on the economic policy of the euro area, which was endorsed by the European Council on 21 March 2019. On 9 April 2019, the Council adopted the recommendation on the economic policy of the euro area ('Recommendation for the euro area').	On 21 November 2018, the Commission adopted the Annual Growth Survey, marking the start of the 2019 European Semester for economic policy coordination. It took due account of the European Pillar of Social Rights, proclaimed by the European Parliament, the Council and the Commission on 17 November 2017. The priorities of the Annual Growth Survey were endorsed by the European Council on 21 March 2019. On 21 November 2018, on the basis of Regulation (EU) No 1176/2011, the Commission also adopted the Alert Mechanism Report, in which it identified Spain as one of the Member States for which an in-depth review would be carried out. On the same date, the Commission also adopted a recommendation for a Council recommendation on the economic policy of the euro area, which was endorsed by the European Council on 21 March 2019. On 9 April 2019, the Council adopted the Recommendation on the economic policy of the euro area ('2019 Recommendation for the euro area') which sets out five euro-area recommendations ('the euro-area recommendations').
2	As a Member State whose currency is the euro and in view of the close interlinkages between the economies in the economic and monetary union, Spain should ensure the full and timely implementation of the Recommendation for the euro area, as reflected in recommendations (1) to (4) below. In particular, measures to improve productivity will help address the	As a Member State whose currency is the euro and in view of the close interlinkages between the economies in the economic and monetary union, Spain should ensure the full and timely implementation of the 2019 Recommendation for the euro area, as reflected in recommendations (1) to (4) below. In particular, measures to improve

	first euro area recommendation as regards productivity improvements for euro area rebalancing, using windfall gains to reduce public debt and focusing economic policy related to investment in the specified areas will help address the second euro area recommendation as regards rebuilding buffers and supporting investment, and measures to improve skills and employability will help address the third euro area recommendation as regards the functioning of the labour market.	productivity will help address the first euro-area recommendation as regards productivity improvements for euro area rebalancing, using windfall gains to reduce public debt and focusing economic policy related to investment in the specified areas will help address the second euro-area recommendation as regards rebuilding buffers and supporting investment, and measures to improve skills and employability will help address the third euro-area recommendation as regards the functioning of the labour market.
3	The 2019 country report for Spain was published on 27 February 2019. It assessed Spain's progress in addressing the country-specific recommendations adopted by the Council on 13 July 2018, the follow-up given to the recommendations adopted in previous years and Spain's progress towards its national Europe 2020 targets. It also included an in-depth review under Article 5 of Regulation (EU) No 1176/2011, the results of which were also published on 27 February 2019. The Commission's analysis led it to conclude that Spain is experiencing macroeconomic imbalances. A large stock of internal and external debt, both public and private, and high unemployment, in the context of weak productivity growth, are still vulnerabilities with a cross-border relevance. The reduction of private sector debt is progressing, but deleveraging needs remain sizeable. Despite continued robust GDP growth, the government debt as a share of GDP remains high. The unemployment rate has continued its rapid decline, but remains very high and the high degree of labour market segmentation between temporary and open-ended contracts impedes faster labour productivity growth. After a strong reform momentum between 2012 and 2015, an evolving political context over the past year has contributed to another year of limited progress in implementing recommendations. The present favourable economic situation provides a window of opportunity to address pending reform needs with a view to making the Spanish economy more resilient and raising its productivity growth.	The 2019 country report for Spain was published on 27 February 2019. It assessed Spain's progress in addressing the country-specific recommendations adopted by the Council on 13 July 2018, the follow-up given to the country-specific recommendations adopted in previous years and Spain's progress towards its national Europe 2020 targets. It also included an in-depth review under Article 5 of Regulation (EU) No 1176/2011, the results of which were also published on 27 February 2019. The Commission's analysis led it to conclude that Spain is experiencing macroeconomic imbalances. A large stock of internal and external debt, both public and private, and high unemployment, in the context of weak productivity growth, are still vulnerabilities with a cross-border relevance. The reduction of private-sector debt is progressing, but deleveraging needs remain sizeable. Despite continued robust gross domestic product (GDP) growth, the government debt as a share of GDP remains high. The unemployment rate has continued its rapid decline, but remains very high and the high degree of labour market segmentation between temporary and open-ended contracts impedes faster labour productivity growth. After a strong reform momentum between 2012 and 2015, an evolving political context over the past year has contributed to another year of limited progress in implementing country-specific recommendations of previous years. The present favourable economic situation

		provides a window of opportunity to address pending reform needs with a view to making the Spanish economy more resilient and raising its productivity growth.
4	On 30 April 2019, Spain submitted its 2019 National Reform Programme and its 2019 Stability Programme. In order to take account of their interlinkages, the two programmes have been assessed at the same time.	On 30 April 2019, Spain submitted its 2019 National Reform Programme and its 2019 Stability Programme. In order to take account of their interlinkages, the two programmes have been assessed at the same time.
5	The 2019 Stability Programme reports on actions taken to implement the preventive and corrective tools set out in Spain's Stability Law. However, it does not set out plans to make the enforcement of these tools automatic and to review the Stability Law's expenditure rule, with a view to strengthening its contribution to fiscal consolidation, especially during economic upturns. In the area of public procurement, to improve the efficiency of public spending as well as help prevent irregularities, the ambitious implementation of the Law on public sector contracts adopted in 2017 will be instrumental. In particular, it is important that the new governing structure, notably the Independent Office for Regulation and Supervision, can effectively perform the tasks allocated to it, and that the comprehensive National Public Procurement Strategy be swiftly adopted - with the active involvement of contracting authorities and entities at national, regional and local levels. Finally, a number of spending reviews are due in 2019 and the implementation of the recommendations stemming from them should help increase the efficiency of public spending.	The 2019 Stability Programme reports on actions taken to implement the preventive and corrective tools set out in Spain's Stability Law. However, it does not set out plans to make the enforcement of these tools automatic and to review the Stability Law's expenditure rule, with a view to strengthening its contribution to fiscal consolidation, especially during economic upturns. In the area of public procurement, to improve the efficiency of public spending as well as to help prevent irregularities, the ambitious implementation of the Law on public-sector contracts adopted in 2017 will be instrumental. In particular, it is important that the new governing structure, in particular the Independent Office for Regulation and Supervision, can effectively perform the tasks allocated to it, and that the comprehensive National Public Procurement Strategy be swiftly adopted — with the active involvement of contracting authorities and entities at national, regional and local levels. Finally, a number of spending reviews are due in 2019 and the implementation of the recommendations stemming from them should help increase the efficiency of public spending.
6	Relevant country-specific recommendations have been addressed in the programming of the European Structural and Investment Funds ('ESI Funds') for 2014-2020. As provided for in Article 23 of Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council[5], where it is necessary to support the implementation of relevant Council recommendations, the Commission may request a Member State to review and propose amendments to its Partnership Agreement and relevant programmes. The Commission has provided further details on how	Relevant country-specific recommendations have been addressed in the programming of the European Structural and Investment Funds ('ESI Funds') for 2014-2020. As provided for in Article 23 of Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council[5], where it is necessary to support the implementation of relevant Council recommendations, the Commission may request a Member State to review and propose amendments to its Partnership Agreement and relevant programmes. The Commission has

	it would make use of that provision in guidelines on the application of the measures linking the effectiveness of the ESI Funds to sound economic governance[6].	provided further details on how it would make use of that provision in guidelines on the application of the measures linking the effectiveness of the ESI Funds to sound economic governance.
7	Following the timely and durable correction of the excessive deficit and Council Decision (EU) [2019/X] to abrogate the excessive deficit procedure, Spain is in the preventive arm of the Stability and Growth Pact and subject to the transitional debt rule. It projects the general government balance to increase from -2.5% of GDP in 2018 to -2.0% of GDP in 2019 and to reach a balanced budget in 2022. Based on the recalculated structural balance[7], the medium-term budgetary objective of a balanced budgetary position in structural terms is not planned to be achieved over the time horizon of the Programme. According to the Stability Programme, the general government debt-to-GDP ratio is expected to decrease from 97.1% in 2018 to 95.8% in 2019, before reaching 88.7% in 2022. The macroeconomic scenario underpinning those budgetary projections is plausible. Risks to the achievement of the fiscal targets set in the 2019 Stability Programme mostly pertain to the revenue side, where uncertainty about the yield or chances of adoption of many of the revenue measures is large.	Following the timely and durable correction of the excessive deficit and Council Decision (EU) 2019/1001 to abrogate the excessive deficit procedure, Spain is in the preventive arm of the Stability and Growth Pact and subject to the transitional debt rule. It projects the general government balance to increase from -2,5 % of GDP in 2018 to -2,0 % of GDP in 2019 and to reach a balanced budget in 2022. Based on the recalculated structural balance[7], the medium-term budgetary objective of a balanced budgetary position in structural terms is not planned to be achieved over the time horizon of the 2019 Stability Programme. According to the 2019 Stability Programme, the general government debt-to-GDP ratio is expected to decrease from 97,1 % in 2018 to 95,8 % in 2019, before reaching 88,7 % in 2022. The macroeconomic scenario underpinning those budgetary projections is plausible. Risks to the achievement of the fiscal targets set in the 2019 Stability Programme mostly pertain to the revenue side, where there is large uncertainty about the yield or chances of adoption of many of the revenue measures.
8	On 13 July 2018, the Council recommended Spain to ensure that the nominal growth rate of net primary government expenditure[8] does not exceed 0.6% in 2019, corresponding to an annual structural adjustment of 0.65% of GDP. Based on the Commission 2019 spring forecast, there is a risk of a significant deviation from the recommended adjustment path towards the medium-term budgetary objective in 2019.	On 13 July 2018, the Council recommended Spain to ensure that the nominal growth rate of net primary government expenditure[8] does not exceed 0,6 % in 2019, corresponding to an annual structural adjustment of 0,65 % of GDP. Based on the Commission 2019 spring forecast, there is a risk of a significant deviation from the recommended adjustment path towards the medium-term budgetary objective in 2019.
9	In 2020, in view of Spain's general government debt-to-GDP ratio, which is above the Treaty reference value of 60% of GDP, and projected positive output gap of 2.0% of GDP, nominal net primary government expenditure should not grow in 2020, in line with the structural adjustment of 1.0% of GDP stemming from the commonly agreed adjustment matrix of	In 2020, in view of Spain's general government debt-to-GDP ratio, which is above the 60 %-of-GDP Treaty reference value, and projected positive output gap of 2,0 % of GDP, nominal net primary government expenditure should not grow in 2020, in line with the structural adjustment of 1,0 % of GDP stemming from the commonly agreed

	requirements under the Stability and Growth Pact. At the same time, there are signs that idle capacity in the economy is underestimated, with inflation projected to stay below 2% in 2019 and remaining slack in the labour market (high unemployment rate and a very high share of involuntary part-time work, temporary employees as well as in-work poverty). In addition, the plausibility tool also indicates that there is a high degree of uncertainty surrounding the output gap estimates based on the common methodology. On that basis, an annual structural adjustment of 0.65% of GDP, corresponding to a maximum growth rate of net primary government expenditure of 0.9%, appears appropriate. According to the Commission 2019 spring forecast, under unchanged policies, there is a risk of a significant deviation from the required fiscal adjustment in 2020. In addition, Spain is not projected to comply with the requirements of the transitional debt rule in 2019 and 2020. Overall, the Council is of the opinion that the necessary measures should be taken as of 2019 to comply with the provisions of the Stability and Growth Pact. The use of any windfall gains to further reduce the general government debt ratio would be important.	adjustment matrix of requirements under the Stability and Growth Pact. At the same time, there are signs that idle capacity in the economy is underestimated, with inflation projected to stay below 2 % in 2019 and 2020 and remaining slack in the labour market (high unemployment rate and a very high share of involuntary part-time work, temporary employees as well as in-work poverty). In addition, the plausibility tool also indicates that there is a high degree of uncertainty surrounding the output gap estimates based on the common methodology. On that basis, an annual structural adjustment of 0,65 % of GDP, corresponding to a maximum growth rate of net primary government expenditure of 0,9 %, appears appropriate. According to the Commission 2019 spring forecast, under unchanged policies, there is a risk of a significant deviation from the required fiscal adjustment in 2020. In addition, Spain is not projected to comply with the requirements of the transitional debt rule in 2019 and 2020. Overall, the Council is of the opinion that the necessary measures should be taken as of 2019 to comply with the provisions of the Stability and Growth Pact. It would be important to use any windfall gains to further reduce the general government debt ratio.
10	Employment growth remains robust in Spain. Unemployment continues to fall but it remains well above the European Union average, especially for young people and for the low-skilled people. Gender gaps in employment and length of working careers remain wide. These represent untapped potential not least given the rapidly ageing population.	Employment growth remains robust in Spain. Unemployment continues to fall but it remains well above the Union average, especially for young people and for the low-skilled people. Gender gaps in employment and in the length of working careers remain wide. These represent untapped potential not least given the rapidly ageing population.
11	While progressively reduced, the still widespread use of temporary contracts, including in sectors less prone to seasonal or cyclical activity, ranks amongst the highest in Europe and may hinder Spain’s growth potential and social cohesion. Young people, the low-skilled and third-country nationals are those most affected, often suffering from lower entitlements to social benefits and higher poverty risks. Temporary contracts are often very short and provide weak incentives for both workers and employers to invest in training, which in turn hinders productivity growth. Moving from a temporary contract to a permanent one	While progressively reduced, the still widespread use of temporary contracts, including in sectors less prone to seasonal or cyclical activity, ranks amongst the highest in Europe and may hinder Spain's growth potential and social cohesion. Young people, the low-skilled and third-country nationals are those most affected, often suffering from lower entitlements to social benefits and higher poverty risks. Temporary contracts are often very short and provide weak incentives for both workers and employers to invest in training, which in turn hinders productivity growth. Moving from a

	remains difficult and, barriers to mobility of labour reduce opportunities for jobseekers and hamper its efficient allocation across the country.	temporary contract to a permanent one remains difficult and, barriers to mobility of labour reduce opportunities for jobseekers and hamper its efficient allocation across the country.
12	Spain has strengthened the support to the long-term unemployed, who still represented 6.4% of the active population in 2018. Recent initiatives seek to make young people employable through counselling and career guidance, but public employment services still handle a low share of job vacancies and further efforts are needed to improve their use in job search and placement. In particular, in some regions, engagement with employers is weak and profiling tools to better match jobseekers with employers' needs are still in an initial phase. Partnerships between public employment services and social services are progressing, but cooperation is still limited in some regions. Increased investment in modern public employment services together with support to labour mobility could contribute to improve the employability and adaptability of workers and smoothens labour market transitions, thus improving Spain's productivity and long-term inclusive growth.	Spain has strengthened the support to the long-term unemployed, who still represented 6,4 % of the active population in 2018. Recent initiatives seek to make young people employable through counselling and career guidance, but public employment services still handle a low share of job vacancies and further efforts are needed to improve their use in job search and placement. In particular, in some regions, engagement with employers is weak and profiling tools to better match jobseekers with employers' needs are still in an initial phase. Partnerships between public employment services and social services are progressing, but cooperation is still limited in some regions. Increased investment in modern public employment services together with support to labour mobility could contribute to improve the employability and adaptability of workers and smoothens labour market transitions, thus improving Spain's productivity and long-term inclusive growth.
13	Efforts to reinforce labour inspectorates in order to fight the abuse of temporary contracts are bearing some fruit and the share of open-ended contracts in net employment growth is increasing. However, employers continue to make an extensive use of short-term contracts. Past evidence shows that the numerous incentives to support job creation are having limited effects in promoting quality employment. Spain launched a new evaluation with the view of simplifying the system, but results are not available yet. Recruitment competitions to reduce the share of fixed-term employment in the public sector at all levels of government need to be sped up to reach the target of 8% by the end of 2019. While the setting-up of tripartite round tables is a good step towards greater involvement by the social partners in policy design, there is room for deeper and more timely consultations.	Efforts to reinforce labour inspectorates in order to fight against the abuse of temporary contracts are bearing some fruit and the share of open-ended contracts in net employment growth is increasing. However, employers continue to make an extensive use of short-term contracts. Past evidence shows that the numerous incentives to support job creation are having limited effects in promoting quality employment. Spain launched a new evaluation with the view to simplifying the system, but results are not available yet. Recruitment competitions to reduce the share of fixed-term employment in the public sector at all levels of government need to be speed up to reach the target of 8 % by the end of the 2020 recruitment competitions. While the setting-up of tripartite round tables is a good step towards greater involvement by the social partners in policy design, there is room for deeper and more timely consultations.

14	Though decreasing, the proportion of people at risk of poverty and social exclusion as well as income inequality remains above the Union average. In-work poverty rates are high amongst temporary or low-skilled workers, or non-EU-born. The child poverty rate, although declining, remains very high. The capacity of social transfers other than pensions to reduce poverty remains among the lowest in the Union, especially for children. Social spending as a share of GDP in Spain for households with children in Spain is one of the lowest in the EU and is poorly targeted. Despite a positive trend, there are still significant gaps in the coverage of people with severe and moderate dependency. National unemployment assistance remains fragmented, with multiple schemes that target different groups of jobseekers. Recent measures improving the coverage and protection of income assistance for older long-term unemployed (aged 52 or above) may, at the same time, weaken incentives to work within this particular group. Meanwhile, regional minimum income schemes present wide disparities in access conditions, coverage and adequacy across regions and their limited portability between regions reduces incentives for labour mobility. As a result, a number of people in need do not receive support. The launch of the Universal Social Card system will make the social benefits system more transparent and thus allow for a better targeting. While the economic recovery continues to curb poverty, the situation calls for investment in social inclusion policies and social infrastructure (e.g. social housing) in order to attain inclusive growth. In addition, Spain faces specific territorial cohesion challenges, such as acute depopulation and ageing in certain rural areas. Actions promoting entrepreneurship, digitalisation and the social economy can help respond to those challenges, as part of integrated territorial development strategies.	Though decreasing, the proportion of people at risk of poverty and social exclusion as well as income inequality remains above the Union average. In-work poverty rates are high amongst temporary or low-skilled workers, or non-EU-born. The child poverty rate, although declining, remains very high. The capacity of social transfers other than pensions to reduce poverty remains among the lowest in the Union, especially for children. Social spending as a share of GDP in Spain for households with children in Spain is one of the lowest in the Union and is poorly targeted, despite a recent small increase in the means-tested child allowance. Despite a positive trend, there are still significant gaps in the coverage of people with severe and moderate dependency. National unemployment assistance remains fragmented, with multiple schemes that target different groups of jobseekers. Recent measures improving the coverage and protection of income assistance for older long-term unemployed (aged 52 or above) may, at the same time, weaken incentives to work within this particular group. Meanwhile, regional minimum income schemes present wide disparities in access conditions, coverage and adequacy across regions and their limited portability between regions reduces incentives for labour mobility. As a result, a number of people in need do not receive support. The launch of the Universal Social Card system will make the social benefits system more transparent and thus allow for a better targeting. While the economic recovery continues to curb poverty, the situation calls for investment in social inclusion policies and social infrastructure (e.g. social housing) in order to attain inclusive growth. In addition, Spain faces specific territorial cohesion challenges, such as acute depopulation and ageing in certain rural areas. Actions promoting entrepreneurship, digitalisation and the social economy can help respond to those challenges, as part of integrated territorial development strategies.
15	During the crisis, the Spanish pension system played an important role in maintaining the living standards of the elderly, who face a lower risk of poverty. Projections in the 2018 Ageing Report and Pension Adequacy Report indicate that the 2011 and 2013	During the crisis, the Spanish pension system played an important role in maintaining the living standards of the elderly, who face a lower risk of poverty. Projections in the 2018 Ageing Report and Pension Adequacy Report indicate that the 2011 and

	reforms helped to ensure the sustainability and relative adequacy of pensions in the long term. However, a continuation of the relinking of pension increases to inflation (as decided in 2018 and 2019) and the postponement of the sustainability factor would require compensatory measures to ensure the sustainability of the pension system in the medium to long-term. Moreover, action would be needed to address both the main challenge of the adequacy of future retirees' incomes and the length and completeness of their working careers in a context of high unemployment and widespread use of temporary contracts and part-time employment.	2013 reforms helped to ensure the sustainability and relative adequacy of pensions in the long term. However, a continuation of the relinking of pension increases to inflation (as decided in 2018 and 2019) and the postponement of the sustainability factor would require compensatory measures to ensure the sustainability of the pension system in the medium to long term. Moreover, action would be needed to address both the main challenge of the adequacy of future retirees' incomes and the length and completeness of their working careers in a context of high unemployment and widespread use of temporary contracts and part-time employment.
16	Spain's innovation performance and productivity growth are hampered by subdued levels of investment in research and development and by skills mismatches. Research and development expenditure in the business sector in Spain is only half the level of the Union average, particularly for large firms, with significant regional disparities. That divergence is reinforced by the low and falling execution rate of the public budget for research and development. Skills shortages and mismatches are another important barrier to the development and use of advanced technologies, in particular by small and medium-sized firms. Employment in high technology sectors and knowledge intensive services is well below the Union average in many Spanish regions. While regional innovation strategies for smart specialisation are being developed and the governance of national research and innovation policy is being streamlined, national-regional coordination in the design, implementation and evaluation of policy remains weak. Improving Spain's innovation performance requires significant investments to foster entrepreneurship and start-ups and help them grow and to promote the competitiveness of all firms and their adaptation – including through digitalisation- to higher added-value activities with the aim of expanding their presence in international markets. It also requires a stronger focus on public-private partnerships, cooperation between academia and business and technology transfer, particularly in favour of small and medium-sized companies, a strengthened governance of research and innovation policy across government	Spain's innovation performance and productivity growth are hampered by subdued levels of investment in research and development and by skills mismatches. Research and development expenditure in the business sector in Spain is only half the level of the Union average, particularly for large firms, with significant regional disparities. That divergence is reinforced by the low and falling execution rate of the public budget for research and development, particularly of loans. Skills shortages and mismatches are another important barrier to the development and use of advanced technologies, in particular by small and medium-sized firms. Employment in high technology sectors and knowledge intensive services is well below the Union average in many Spanish regions. While regional innovation strategies for smart specialisation are being developed and the governance of national research and innovation policy is being streamlined, national-regional coordination in the design, implementation and evaluation of policy remains weak. Improving Spain's innovation performance requires significant investments to foster entrepreneurship and start-ups and help them grow and to promote the competitiveness of all firms and their adaptation – including through digitalisation – to higher added-value activities with the aim of expanding their presence in international markets. It also requires a stronger focus on public-private partnerships, cooperation between academia and business and technology transfer, particularly in favour of small

	levels, and a closer alignment of research and development infrastructure and projects to regional and national innovation strategies.	and medium-sized companies, a strengthened governance of research and innovation policy across government levels, and a closer alignment of research and development infrastructure and projects to regional and national innovation strategies.
17	Although improving, the early school leaving rate remains very high in Spain, with significant regional disparities. There is scope to improve educational outcomes which vary greatly across regions. Both factors negatively affect the long-term potential for productivity growth. Efforts to reform the education system have stalled. Firms report difficulty in finding the skills needed to embrace innovation, notably as regards specialists in information and communication technologies. Spain approved measures to upgrade the dual vocational education and training system, which could play a key role in providing the skills and qualifications required to absorb innovation, but enrolment in those systems remains moderate. Spain's rate of tertiary education attainment is above the EU average but tertiary graduates face difficulties in finding adequate jobs. Developing human capital through all levels of education and training, including higher education and vocational training, and greater cooperation between education and business with a view to mitigating existing skills mismatches, could boost labour market access of young graduates. It could also provide firms with the skills and qualifications required to enhance their innovation capacity and to take full advantage of the growth potential offered by digitalisation. Retraining workers in digital skills would also allow Spanish companies to remain competitive in an increasingly digitised economy. All those actions would contribute to the reduction of regional disparities.	Although improving, the early school leaving rate remains very high in Spain, with significant regional disparities. There is scope to improve educational outcomes which vary greatly across regions. Both factors negatively affect the long-term potential for productivity growth. Efforts to reform the education system have stalled. Firms report difficulty in finding the skills needed to embrace innovation, in particular as regards specialists in information and communication technologies. Spain approved measures to upgrade the dual vocational education and training system, which could play a key role in providing the skills and qualifications required to absorb innovation, but enrolment in those systems remains moderate. Spain's rate of tertiary education attainment is above the Union average but tertiary graduates face difficulties in finding adequate jobs. Developing human capital through all levels of education and training, including higher education and vocational training, and greater cooperation between education and business with a view to mitigating existing skills mismatches, could boost labour market access of young graduates. It could also provide firms with the skills and qualifications required to enhance their innovation capacity and to take full advantage of the growth potential offered by digitalisation. Retraining workers in digital skills would also allow Spanish companies to remain competitive in an increasingly digitised economy. All those actions would contribute to the reduction of regional disparities.
18	The restrictiveness and fragmentation of regulation within Spain is preventing firms from benefiting from economies of scale and is holding back productivity. The Law on Market Unity remains an important tool to address these issues. Implementing this law more decisively and removing identified restrictions on services in particular for certain professional services such as civil engineers, architects, legal and computer	The restrictiveness and fragmentation of regulation within Spain are preventing firms from benefiting from economies of scale and is holding back productivity. The Law on Market Unity remains an important tool to address these issues. Implementing that Law more decisively and removing identified restrictions on services in particular for certain professional services, such as

	services would improve growth opportunities and competition. As in other fields where regions are key actors for the successful implementation of reforms, a stronger and sustained coordination between national and regional authorities could make policies in this area more effective.	civil engineers, architects and legal services, would improve growth opportunities and competition. As in other fields where regions are key actors for the successful implementation of reforms, a stronger and sustained coordination between national and regional authorities could make policies in this area more effective.
19	Incomplete connections for freight transport by rail and limited integration with the Union's electricity and gas markets prevent Spain from fully benefitting from the EU Single Market. For this reason, Spain also needs to invest further in electricity interconnections with the rest of the Union to achieve the target of at least 10% of its installed electricity production capacity by 2020. Investment is also needed to allow for greater use of rail for freight transport, including cross-border connections with France and Portugal and connections to ports and logistic hubs.	Incomplete connections for freight transport by rail and limited integration with the Union's electricity and gas markets prevent Spain from fully benefitting from the Union Single Market. For this reason, Spain also needs to invest further in electricity interconnections with the rest of the Union to achieve the target of at least 10 % of its installed electricity production capacity by 2020. Investment is also needed to allow for greater use of rail for freight transport, including cross-border connections with France and Portugal and connections to ports and logistic hubs.
20	Significant investment gaps also remain in the area of natural resources management to ensure a more sustainable development model. Reducing energy consumption in buildings, and developing smart grids and renewable electricity storage would help to better manage the demand. Additional efforts should promote sustainable transport and the circular economy. Certain areas of Spain are amongst the most exposed in Europe to climate change, with pressure over the existing water resources that require further infrastructure investments to improve water management such as wastewater treatment, leaks in the networks and water supply. In spite of a steady progress in recent years, Spain still needs to fulfil certain requirements of the Union's water legislation. Progress in meeting all these objectives would bring environmental, economic and social benefits to Spain.	Significant investment gaps also remain in the area of natural resources management to ensure a more sustainable development model. Reducing energy consumption in buildings, and developing smart grids and renewable electricity storage would help to better manage the demand. Additional efforts should promote sustainable transport and the circular economy. Certain areas of Spain are amongst the most exposed in Europe to climate change, with the existing water resources under pressure and requiring further infrastructure investments to improve water management, such as wastewater treatment, addressing leaks in the networks and water supply. In spite of a steady progress in recent years, Spain still needs to fulfil certain requirements of the Union's water law. Progress in meeting all these objectives would bring environmental, economic and social benefits to Spain.
21	For all identified investment gaps, account should be taken of specific regional disparities in investment needs. Territorial disparities in GDP per head are moderate but they remain wider than before the crisis, mostly due to the asymmetric impact of labour shedding across regions. The widest regional	For all identified investment gaps, account should be taken of specific regional disparities in investment needs. Territorial disparities in GDP per head are moderate but they remain wider than before the crisis, mostly due to the asymmetric impact of labour shedding across regions. The

	disparities are currently identified in labour and social outcome indicators, where most Spanish regions underperform relative to the Union average. Other socio-economic indicators present wide territorial disparities, such as innovation, entrepreneurship, and competitiveness. Economic policy related to investment should take due account of regional disparities in investment needs.	widest regional disparities are currently identified in labour and social outcome indicators, where most Spanish regions underperform relative to the Union average. Other socioeconomic indicators present wide territorial disparities, such as innovation, entrepreneurship, and competitiveness. Economic policy related to investment should take due account of regional disparities in investment needs.
22	The programming of EU funds for the period 2021-2027 could help address some of the gaps identified in the recommendations, in particular in the areas covered by Annex D to the country report[9]. This would allow Spain to make the best use of those funds in respect of the identified sectors, taking into account regional disparities and the special situation of the outermost region of the Canary Islands. Strengthening the country's administrative capacity for the management of these funds is an important factor for the success of this investment.	The programming of Union funds for the period 2021-2027 could help address some of the gaps identified in the recommendations, in particular in the areas covered by Annex D to the 2019 country report. This would allow Spain to make the best use of those funds in respect of the identified sectors, taking into account regional disparities and the special situation of the outermost region of the Canary Islands. Strengthening the country's administrative capacity for the management of these funds is an important factor for the success of this investment.
23	In the context of the 2019 European Semester, the Commission has carried out a comprehensive analysis of Spain's economic policy and published it in the 2019 country report. It has also assessed the 2019 Stability Programme and the 2019 National Reform Programme and the follow-up given to the recommendations addressed to Spain in previous years. It has taken into account not only their relevance for sustainable fiscal and socioeconomic policy in Spain, but also their compliance with Union rules and guidance, given the need to strengthen the Union's overall economic governance by providing Union-level input into future national decisions	In the context of the 2019 European Semester, the Commission has carried out a comprehensive analysis of Spain's economic policy and published it in the 2019 country report. It has also assessed the 2019 Stability Programme, the 2019 National Reform Programme and the follow-up given to the recommendations addressed to Spain in previous years. The Commission has taken into account not only their relevance for sustainable fiscal and socioeconomic policy in Spain, but also their compliance with Union rules and guidance, given the need to strengthen the Union's overall economic governance by providing Union-level input into future national decisions.
24	In the light of this assessment, the Council has examined the 2019 Stability Programme and its opinion[10] is reflected in particular in recommendation (1) below	In the light of this assessment, the Council has examined the 2019 Stability Programme and its opinion[9] is reflected in particular in recommendation (1) below.
25	In the light of the Commission's in-depth review and this assessment, the Council has examined the 2019 National Reform Programme and the 2019 Stability Programme. Its recommendations under Article 6 of	In the light of the Commission's in-depth review and this assessment, the Council has examined the 2019 National Reform Programme and the 2019 Stability Programme. Its recommendations made under Article 6 of Regulation (EU) No 1176/2011 are reflected in recommendations (1) to (4) below.

	Regulation (EU) No 1176/2011 are reflected in recommendations (1) to (4) below.	Those recommendations also contribute to the implementation of the 2019 Recommendation for the euro area, in particular the first, second and third euro-area recommendations. Fiscal policies referred to in recommendation (1) contribute inter-alia to address imbalances linked to high government debt,
	Recommendation	Recommendation
1	Ensure that the nominal growth rate of net primary government expenditure does not exceed 0.9% in 2020, corresponding to an annual structural adjustment of 0.65% of GDP. Take measures to strengthen the fiscal and public procurement frameworks at all levels of government. Preserve the sustainability of the pension system. Use windfall gains to accelerate the reduction of the general government debt ratio.	Ensure that the nominal growth rate of net primary government expenditure does not exceed 0,9 % in 2020, corresponding to an annual structural adjustment of 0,65 % of GDP. Take measures to strengthen the fiscal and public procurement frameworks at all levels of government. Preserve the sustainability of the pension system. Use windfall gains to accelerate the reduction of the general government debt ratio.
2	Ensure that employment and social services have the capacity to provide effective support. Foster transitions towards open-ended contracts, including by simplifying the system of hiring incentives. Improve support for families and address coverage gaps in national unemployment assistance and regional minimum income schemes. Reduce early school leaving and improve educational outcomes, taking into account regional disparities. Increase cooperation between education and businesses with a view to improving the provision of labour market relevant skills and qualifications, in particular for information and communication technologies.	Ensure that employment and social services have the capacity to provide effective support. Foster transitions towards open-ended contracts, including by simplifying the system of hiring incentives. Improve support for families, reduce fragmentation of national unemployment assistance and address coverage gaps in regional minimum income schemes. Reduce early school leaving and improve educational outcomes, taking into account regional disparities. Increase cooperation between education and businesses with a view to improving the provision of labour market relevant skills and qualifications, in particular for information and communication technologies.
3	Focus investment-related economic policy on fostering innovation, resource and energy efficiency, upgrading rail freight infrastructure and extending energy interconnections with the rest of the Union, taking into account regional disparities. Enhance the effectiveness of policies supporting research and innovation.	Focus investment-related economic policy on fostering innovation, resource and energy efficiency, upgrading rail freight infrastructure and extending electricity interconnections with the rest of the Union, taking into account regional disparities. Enhance the effectiveness of policies supporting research and innovation.
4	Further the implementation of the Law on Market Unity by ensuring that, at all levels of government, rules governing access to and exercise of economic activities, in particular for services, are in line with	Further the implementation of the Law on Market Unity by ensuring that, at all levels of government, rules governing access to and exercise of economic activities, in particular for services, are in line with

	principles of that Law and by improving cooperation between administrations.	the principles of that Law and by improving cooperation between administrations.

Tableau 11. Les recommandations adressées aux Pays-Bas

	Recommendation for a Council Recommendation (Commission)	Council recommendation
Whereas		
1	On 21 November 2018, the Commission adopted the Annual Growth Survey, marking the start of the 2019 European Semester for economic policy coordination. It took due account of the European Pillar of Social Rights, proclaimed by the European Parliament, the Council and the Commission on 17 November 2017. The priorities of the Annual Growth Survey were endorsed by the European Council on 21 March 2019. On 21 November 2018, on the basis of Regulation (EU) No 1176/2011, the Commission also adopted the Alert Mechanism Report, in which it identified the Netherlands as one of the Member States for which an in-depth review would be carried out. On the same date, the Commission also adopted a recommendation for a Council recommendation on the economic policy of the euro area, which was endorsed by the European Council on 21 March 2019. On 9 April 2019, the Council adopted the recommendation on the economic policy of the euro area (‘Recommendation for the euro area’).	On 21 November 2018, the Commission adopted the Annual Growth Survey, marking the start of the 2019 European Semester for economic policy coordination. It took due account of the European Pillar of Social Rights, proclaimed by the European Parliament, the Council and the Commission on 17 November 2017. The priorities of the Annual Growth Survey were endorsed by the European Council on 21 March 2019. On 21 November 2018, on the basis of Regulation (EU) No 1176/2011, the Commission also adopted the Alert Mechanism Report, in which it identified the Netherlands as one of the Member States for which an in-depth review would be carried out. On the same date, the Commission also adopted a recommendation for a Council recommendation on the economic policy of the euro area, which was endorsed by the European Council on 21 March 2019. On 9 April 2019, the Council adopted the Recommendation on the economic policy of the euro area[3] ('2019 Recommendation for the euro area') which sets out five euro-area recommendations ('the euro-area recommendations').
2	As a Member State whose currency is the euro and in view of the close interlinkages between the economies in the economic and monetary union, The Netherlands should ensure the full and timely implementation of the Recommendation for the euro area, as reflected in recommendations (1) and (3) below. In particular, investment measures and measures supporting wage growth will help address the first euro area recommendation as regards euro area rebalancing, tax measures will help address the second euro area recommendation as regards fight against aggressive tax planning, and reducing the debt bias for households will help address the fourth	As a Member State whose currency is the euro and in view of the close interlinkages between the economies in the economic and monetary union, the Netherlands should ensure the full and timely implementation of the 2019 Recommendation for the euro area, as reflected in recommendations (1) and (3) below. In particular, investment measures and measures supporting wage growth will help address the first euro-area recommendation as regards euro area rebalancing, tax measures will help address the second euro-area recommendation as regards fight against aggressive tax planning, and reducing the debt bias for households will help address the fourth euro-area recommendation as regards reducing the debt bias in taxation.

	euro area recommendation as regards reducing the debt bias in taxation	
3	The 2019 country report for the Netherlands[3] was published on 27 February 2019. It assessed the Netherlands's progress in addressing the country-specific recommendations adopted by the Council on 13 July 2018, the follow-up given to the recommendations adopted in previous years and the Netherlands's progress towards its national Europe 2020 targets. It also included an in-depth review under Article 5 of Regulation (EU) No 1176/2011**,** the results of which were also published on 27 February 2019[4]. The Commission's analysis led it to conclude that the Netherlands is experiencing macroeconomic imbalances. In particular, the high stock of private debt and the large current account surplus constitute sources of imbalances, with cross-border relevance. Supported by economic growth, the private debt-to-GDP ratio has continued its downward trend both for corporate and households debts, although it is still elevated. Nevertheless, nominal household debt is slowly increasing on the back of rising house prices.	The 2019 country report for the Netherlands was published on 27 February 2019. It assessed the Netherlands' progress in addressing the country-specific recommendations adopted by the Council on 13 July 2018[4], the follow-up given to the country-specific recommendations adopted in previous years and the Netherlands' progress towards its national Europe 2020 targets. It also included an in-depth review under Article 5 of Regulation (EU) No 1176/2011**,** the results of which were also published on 27 February 2019. The Commission's analysis led it to conclude that the Netherlands is experiencing macroeconomic imbalances. In particular, the high stock of private debt and the large current account surplus constitute sources of imbalances, with cross-border relevance. Supported by economic growth, the private debt-to-GDP ratio has continued its downward trend both for corporate and households debts, although it is still high. Nevertheless, nominal household debt is slowly increasing on the back of rising house prices.
4	On 29 April 2019, the Netherlands submitted its 2019 National Reform Programme and its 2019 Stability Programme. In order to take account of their interlinkages, the two programmes have been assessed at the same time.	On 29 April 2019, the Netherlands submitted its 2019 National Reform Programme and its 2019 Stability Programme. In order to take account of their interlinkages, the two programmes have been assessed at the same time.
5	Relevant country-specific recommendations have been addressed in the programming of the European Structural and Investment Funds ('ESI Funds') for the 2014-2020 period. As provided for in Article 23 of Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council[5], where it is necessary to support the implementation of relevant Council recommendations, the Commission may request a Member State to review and propose amendments to its Partnership Agreement and relevant programmes. The Commission has provided further details on how it would make use of that provision in guidelines on the application of the measures linking the effectiveness of the ESI Funds to sound economic governance	Relevant country-specific recommendations have been addressed in the programming of the European Structural and Investment Funds ('ESI Funds') for the 2014-2020 period. As provided for in Article 23 of Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council[5], where it is necessary to support the implementation of relevant Council recommendations, the Commission may request a Member State to review and propose amendments to its Partnership Agreement and relevant programmes. The Commission has provided further details on how it would make use of that provision in guidelines on the application of the measures linking the effectiveness of the ESI Funds to sound economic governance.

6	The Netherlands is currently in the preventive arm of the Stability and Growth Pact. In its 2019 Stability Programme, the government plans a decrease in the general government surplus from 1.5% of GDP in 2018 to 0.0% of GDP in 2022. Based on the recalculated structural balance7, the medium-term budgetary objective — a structural deficit of 0.5% of GDP — continues to be overachieved throughout the programme period. According to the 2019 Stability Programme, the government debt-to-GDP ratio is projected to fall from 52.4% of GDP in 2018 to 44.6% of GDP in 2022. The macroeconomic scenario underpinning those budgetary projections is plausible. Based on the Commission 2019 spring forecast, the structural balance is projected to decline from a surplus of 0.8% of GDP in 2018 to 0.7% of GDP in 2019 and 0.2% of GDP in 2020, above the medium-term budgetary objective. General government debt is forecast to remain on a firm downward path. Overall, the Council is of the opinion that the Netherlands is projected to comply with the provisions of the Stability and Growth Pact in 2019 and 2020. At the same time, while respecting the medium-term budgetary objective, it would be important to use fiscal and structural policies to support an upward trend in investment.	The Netherlands is currently in the preventive arm of the Stability and Growth Pact. In its 2019 Stability Programme, the government plans a decrease in the general government surplus from 1,5 % of gross domestic product (GDP) in 2018 to 0,0 % of GDP in 2022. Based on the recalculated structural balance6, the medium-term budgetary objective — a structural deficit of 0,5 % of GDP — continues to be overachieved throughout the programme period. According to the 2019 Stability Programme, the government debt-to-GDP ratio is projected to fall from 52,4 % of GDP in 2018 to 44,6 % of GDP in 2022. The macroeconomic scenario underpinning those budgetary projections is plausible. Based on the Commission 2019 spring forecast, the structural balance is projected to decline from a surplus of 0,8 % of GDP in 2018 to 0,7 % of GDP in 2019 and 0,2 % of GDP in 2020, above the medium-term budgetary objective. General government debt is forecast to remain on a firm downward path. Overall, the Council is of the opinion that the Netherlands is projected to comply with the provisions of the Stability and Growth Pact in 2019 and 2020. At the same time, while respecting the medium-term budgetary objective, it would be important to use fiscal and structural policies to support an upward trend in investment.
7	With respect to fiscal sustainability, the projected increase in public expenditure on long term care points to medium risks in long-term sustainability. In 2015 the government moved a large part of the long-term care system to the municipal domain to improve its efficiency and lower public expenditures. The impact of this reform on fiscal sustainability needs to be monitored.	With respect to fiscal sustainability, the projected increase in public expenditure on long-term care points to medium risks in long-term sustainability. In 2015, the government moved a large part of the long-term care system to the municipal domain to improve its efficiency and lower public expenditures. The impact of this reform on fiscal sustainability needs to be monitored.
8	As of November 2018, the funds of the Deposit Guarantee Fund, an independent legal entity, have been moved from a segregated account in the Dutch central bank to an account with the Treasury. The Dutch Deposit Guarantee Fund was being built up gradually and had so far accumulated around EUR 1 billion, with an additional EUR 4 billion to be paid by banks by 2024, which should have been invested in a diversified portfolio of low-risk assets in line with the Deposit Guarantee Scheme Directive. The transfer of the account of the fund reduces the gross	As of November 2018, the funds of the Deposit Guarantee Fund, an independent legal entity, have been moved from a segregated account in the Dutch central bank to an account with the Treasury. The Dutch Deposit Guarantee Fund was being built up gradually and had so far accumulated around EUR 1 billion, with an additional EUR 4 billion to be paid by banks by 2024, which should have been invested in a diversified portfolio of low-risk assets in line with Directive 2014/49/EU of 16 April 2014 of the European Parliament and of the Council7 (the Deposit Guarantee

	debt level, but has no effect on the public deficit. Following this transfer, the Treasury will be able to use the funds for the financing of government expenditures, but will have to make the funds available in case there is a need to make pay-outs to depositors or finance interventions in accordance with its legal mandate, which may have an impact on financial stability.	Scheme Directive). The transfer of the account of the fund reduces the gross debt level, but has no effect on the public deficit. Following this transfer, the Treasury will be able to use the funds for the financing of government expenditures, but will have to make the funds available in case there is a need to make pay-outs to depositors or finance interventions in accordance with its legal mandate, which may have an impact on financial stability.
9	Dutch households combine large illiquid assets in housing and pensions with high household debt. Long balance sheets make households vulnerable to financial and economic shocks. High household debt is explained by generous tax relief on mortgage interest payments, but also by a lack of a well-functioning middle segment on the rental market and high compulsory pension savings. A key challenge in addressing high household indebtedness lies in the housing market, where the rigidities and distortive incentives that have built up over decades shape the patterns of housing financing and sectoral savings. Since 2012, a series of measures has been implemented that partly addresses this. The announced acceleration of the reduction in mortgage interest tax deductibility has been put into law and will start in 2020. Despite this, the tax relief on mortgage payments remains generous and continues to result in a substantial debt bias for households. At the same time, the private rental market, as the only non-subsidised segment, remains underdeveloped accounting for 13% of total dwellings. The lack of a well-functioning middle segment on the rental market encourages households to buy rather than rent, leading to high debt-to-income ratios and financial vulnerability	Dutch households combine large illiquid assets in housing and pensions with high household debt. Long balance sheets make households vulnerable to financial and economic shocks. High household debt is explained by generous tax relief on mortgage interest payments, but also by a lack of a well-functioning middle segment on the rental market and high compulsory pension savings. A key challenge in addressing high household indebtedness lies in the housing market, where the rigidities and distortive incentives that have built up over decades shape the patterns of housing financing and sectoral savings. Since 2012, a series of measures has been implemented that partly addresses this. The announced acceleration of the reduction in mortgage interest tax deductibility has been put into law and will start in 2020. Despite this, the tax relief on mortgage payments remains generous and continues to result in a substantial debt bias for households. At the same time, the private rental market, as the only non-subsidised segment, remains underdeveloped accounting for 13 % of total dwellings. The lack of a well-functioning middle segment on the rental market encourages households to buy rather than rent, leading to high debt-to-income ratios and financial vulnerability.
10	While the pension system performs well on pension adequacy and fiscal sustainability, it has drawbacks in terms of intergenerational fairness, transparency of pension rights and flexibility. Moreover, occupational pension contributions are high and fluctuate depending on how pension funds perform. As such it may affect household spending in a pro-cyclical way. A reform of the pension system could, over the life cycle, lead to lower compulsory pension contributions and more stable consumption (or	While the pension system performs well on pension adequacy and fiscal sustainability, it has drawbacks in terms of intergenerational fairness, transparency of pension rights and flexibility. Moreover, occupational pension contributions are high and fluctuate depending on how pension funds perform. As such it may affect household spending in a pro-cyclical way. A reform of the pension system could, over the life cycle, lead to lower compulsory pension contributions and more stable consumption (or 'consumption smoothing'). The

	'consumption smoothing'). The government has the intention to substantially reform the second pension pillar in order to improve coverage and create a more transparent, more flexible and actuarially fairer system. A simultaneous reform of housing market institutions and the pension system has the potential to shorten household balance sheets, and make the household sector less vulnerable to financial and economic shocks with beneficial effects for macro-economic resilience and economic growth.	government has the intention to substantially reform the second pension pillar in order to improve coverage and create a more transparent, more flexible and actuarially fairer system. A simultaneous reform of housing market institutions and the pension system has the potential to shorten household balance sheets, and make the household sector less vulnerable to financial and economic shocks with beneficial effects for macro-economic resilience and economic growth.
11	Despite low unemployment, high job vacancy rates and growing shortage of workers, nominal wage growth has remained moderate so far (1.1% in 2017and 2.4% in 2018). Wages in collective agreements increased on average by 2.1% in 2018, while public wages increased at a faster rate (by 3% in the second half of 2018). Furthermore, wage agreements were reached leading to a nominal increase of 7% in 2 years for all civil servants in central government. Additional funding has been provided to increase the salaries of primary school teachers. In addition, the government adopted several fiscal measures which reduce the tax burden on labour and aim to increase the net disposable household income of those who work. Further boosting disposable household income by strengthening the conditions that support wage growth and reforming the second pillar of the pension system to make it more transparent, inter-generationally fairer and more resilient to shocks would support domestic demand and help to rebalance the euro area.	Despite low unemployment, high job vacancy rates and growing shortage of workers, nominal wage growth has remained moderate so far (1,1 % in 2017 and 2,4 % in 2018). Wages in collective agreements increased on average by 2,1 % in 2018, while public wages increased at a faster rate (by 3 % in the second half of 2018). Furthermore, wage agreements were reached leading to a nominal increase of 7 % in two years for all civil servants in central government. Additional funding has been provided to increase the salaries of primary school teachers. In addition, the government adopted several fiscal measures which reduce the tax burden on labour and aim to increase the net disposable household income of those who work. Further boosting disposable household income by strengthening the conditions that support wage growth and reforming the second pillar of the pension system to make it more transparent, inter-generationally fairer and more resilient to shocks would support domestic demand and help to rebalance the euro area.
12	The fight against aggressive tax planning is essential to make tax systems more efficient and fair as acknowledged in the 2019 euro area recommendation. Spillover effects of taxpayers' aggressive tax planning strategies between Member States call for a coordinated action of national policies to complement EU legislation. The Netherlands has taken measures against aggressive tax planning, but the high level of dividend, royalty and interest payments made via the Netherlands suggests that the country's tax rules are used by companies that engage in aggressive tax planning. A large proportion of the foreign direct investment	The fight against aggressive tax planning is essential to make tax systems more efficient and fair as acknowledged in the 2019 Recommendation for the euro area. Spillover effects of taxpayers' aggressive tax-planning strategies between Member States call for a coordinated action of national policies to complement Union legislation. The Netherlands has taken measures against aggressive tax planning, but the high level of dividend, royalty and interest payments made via the Netherlands suggests that the country's tax rules are used by companies that engage in aggressive tax planning. A large proportion of the foreign direct investment stock is held by special purpose entities. The absence of

	stock is held by 'special purpose entities'. The absence of withholding taxes on outbound (i.e. from EU residents to third country residents) royalties and interest payments may lead to those payments escaping tax altogether, if they are also not subject to tax in the recipient jurisdiction. The announcement of the reform agenda on taxation, including withholding taxes on royalty, and interest payments in case of abuse or payments to low-tax jurisdictions, is a positive step to decrease aggressive tax planning and should be monitored closely.	withholding taxes on outbound (i.e. from Union residents to third-country residents) royalties and interest payments may lead to those payments escaping tax altogether, if they are also not subject to tax in the recipient jurisdiction. The announcement of the reform agenda on taxation, including withholding taxes on royalty, and interest payments in case of abuse or payments to low-tax jurisdictions, is a positive step to decrease aggressive tax planning and should be monitored closely.
13	Growth in employment in recent years has mainly been due to temporary employment and self-employment, although job growth for employees with permanent contracts has recently outpaced job growth for temporary employment. Nevertheless, the share of flexible employment remains high and represents a substantial share of the labour market. The high percentage of temporary contracts and the rapid increase in self-employment without employees is observed in great differences in applicable labour regulations, labour protection, and in the differences in tax and social security legislation. A package of measures was adopted by the government (draft bill labour market in balance, *'Wet Arbeidsmarkt in Balans'*) to make it easier to hire permanent employees and make flexible contracts less flexible. Once adopted by Parliament, the implementation of these measures (which should enter into force in 2020) should be closely monitored. Moreover, measures have been announced to ease the obligation of employers to continue to pay salaries for two years in case of illness. However, no other concrete measures have been adopted so far. Therefore, some of these institutional factors still create financial incentives for employees to start working as self-employed or favour the use the status of self-employed without employees. The self-employed are more often under-insured against disability, unemployment and old age, which could affect the sustainability of the social security system in the long run. In addition, the enforcement of measures to tackle bogus self-employment has been suspended until 2020.	Growth in employment in recent years has mainly been due to temporary employment and self-employment, although job growth for employees with permanent contracts has recently outpaced job growth for temporary employment. Nevertheless, the share of flexible employment remains high and represents a substantial share of the labour market. The high percentage of temporary contracts and the rapid increase in self-employment without employees is observed in the context of great differences in applicable labour regulations, labour protection, and in the differences in tax and social security legislation. A package of measures has been adopted (Law on labour market in balance, *'Wet Arbeidsmarkt in Balans'*) to make it easier to hire permanent employees and make flexible contracts less flexible. The implementation of these measures (which should enter into force in 2020) should be closely monitored. Moreover, measures have been announced to ease the obligation of employers to continue to pay salaries for two years in case of illness. However, no other concrete measures have been adopted so far. Therefore, some of these institutional factors still create financial incentives for employees to start working as self-employed or favour of the use the status of self-employed without employees. The self-employed are more often under-insured against disability, unemployment and old age, which could affect the sustainability of the social security system in the long run. In addition, the enforcement of measures to tackle bogus self-employment has been suspended until 2020.

14	Despite a labour market that is performing well overall, fostering equal opportunities regarding employment and active inclusion remains an important challenge, in particular for people with a migrant background, for those operating at the margins of the labour market and for those who are economically inactive. In addition, there is still untapped labour potential, in particular among the high number of part-time working women.	Despite a labour market that is performing well overall, fostering equal opportunities regarding employment and active inclusion remains an important challenge, in particular for people with a migrant background, for those operating at the margins of the labour market and for those who are economically inactive. In addition, there is still untapped labour potential, in particular among the high number of part-time working women.
15	Technical and digital skills and qualified professionals are crucial for the Dutch economy's capacity to innovate and for productivity growth. This points to the need to invest more in training, including training in digital skills, and to promote flexible upskilling and reskilling opportunities. Improving society's capacity to innovate also requires investments to support education in science, technology, engineering and mathematics. Moreover, increased investment in skills, education and training is crucial to improving access to the labour market and the employability of those at the margins of the labour market, while fostering equal opportunities and active inclusion.	Technical and digital skills and qualified professionals are crucial for the Dutch economy's capacity to innovate and for productivity growth. This points to the need to invest more in training, including training in digital skills, and to promote flexible upskilling and reskilling opportunities. Improving society's capacity to innovate also requires investments to support education in science, technology, engineering and mathematics. Moreover, increased investment in skills, education and training is crucial to improving access to the labour market and the employability of those at the margins of the labour market, while fostering equal opportunities and active inclusion.
16	While the research and development investment intensity for the Netherlands rose to over 2%, it is still well below the 2.5% national target and the level of top performers. In terms of productivity, the Netherlands is one of the best performing countries in many sectors. Continued productivity growth is therefore highly dependent on innovation. Additional investment in research and development, and innovation, especially in the private sector, would support this.	While the research and development investment intensity for the Netherlands rose to over 2 %, it is still well below the 2,5 % national target and the level of top performers. In terms of productivity, the Netherlands is one of the best performing countries in many sectors. Continued productivity growth is therefore highly dependent on innovation. Additional investment in research and development, and innovation, especially in the private sector, would support this.
17	The energy transition and the reduction of greenhouse gas emissions requires substantial investments to ensure a more sustainable and resource efficient economic development. The Netherlands is likely to overachieve its 2020 targets in the field of greenhouse gas reductions, while reaching the 2030 targets will require additional measures. The 2020 primary energy efficiency and renewable energy targets will not be reached without additional measures. The Dutch target for renewable energy by 2023 as defined by their Energy	The energy transition and the reduction of greenhouse gas emissions require substantial investments to ensure a more sustainable and resource efficient economic development. The Netherlands is likely to overachieve its 2020 targets in the field of greenhouse gas reductions, while reaching the 2030 targets will require additional measures. The 2020 primary energy efficiency and renewable energy targets will not be reached without additional measures. The Dutch target for renewable energy by 2023 as defined by the Dutch Energy Agreement target should be within reach thanks to

	Agreement target should be within reach thanks to investments in off-shore wind farms. By the end of 2019, the Dutch government aims at adopting a National Energy and Climate Plan which will provide an overview of its investment needs until 2030 for the different dimensions of the Energy Union, including renewable energy, energy efficiency, security of supply, and climate mitigation and adaptation.	investments in off-shore wind farms. By the end of 2019, the government aims at adopting a National Energy and Climate Plan which will provide an overview of its investment needs until 2030 for the different dimensions of the Energy Union, including renewable energy, energy efficiency, security of supply, and climate mitigation and adaptation.
18	Congestion remains a challenge in the Netherlands, which is a dense and well equipped country and a key player in EU logistics with the biggest EU port in Rotterdam and one of the biggest airports in Schiphol. The issue has been alleviated with additional infrastructure works but it still remains an issue with high social costs and hours wasted stuck in traffic	Congestion remains a challenge in the Netherlands, which is a dense and well equipped country and a key player in Union logistics with the biggest Union port in Rotterdam and one of the biggest airports in Schiphol. The issue has been alleviated with additional infrastructure works but it still remains an issue with high social costs and hours wasted stuck in traffic.
19	The programming of EU funds for the period 2021-2027 could help address some of the needs identified in the recommendations, in particular in the areas covered by Annex D to the country report[8]. This would allow the Netherlands to make the best use of those funds in respect of the identified sectors.	The programming of Union funds for the period 2021-2027 could help address some of the needs identified in the recommendations, in particular in the areas covered by Annex D to the 2019 country report. This would allow the Netherlands to make the best use of those funds in respect of the identified sectors.
20	In the context of the 2019 European Semester, the Commission has carried out a comprehensive analysis of the Netherlands's economic policy and published it in the 2019 country report. It has also assessed the 2019 Stability Programme and the 2019 National Reform Programme and the follow-up given to the recommendations addressed to the Netherlands in previous years. It has taken into account not only their relevance for sustainable fiscal and socio-economic policy in the Netherlands, but also their compliance with Union rules and guidance. This reflects the need to strengthen the Union's overall economic governance by providing Union-level input into future national decisions.	In the context of the 2019 European Semester, the Commission has carried out a comprehensive analysis of the Netherlands's economic policy and published it in the 2019 country report. It has also assessed the 2019 Stability Programme, the 2019 National Reform Programme and the follow-up given to the recommendations addressed to the Netherlands in previous years. The Commission has taken into account not only their relevance for sustainable fiscal and socio-economic policy in the Netherlands, but also their compliance with Union rules and guidance, given the need to strengthen the Union's overall economic governance by providing Union-level input into future national decisions.
21	In the light of this assessment, the Council has examined the 2019 Stability Programme and is of the opinion[9] that the Netherlands is expected to comply with the Stability and Growth Pact.	In the light of this assessment, the Council has examined the 2019 Stability Programme and is of the opinion[8] that the Netherlands is expected to comply with the Stability and Growth Pact.
22	In the light of the Commission's in-depth review and this assessment, the Council has examined the 2019 National Reform Programme and the 2019 Stability	In the light of the Commission's in-depth review and this assessment, the Council has examined the 2019 National Reform Programme and the 2019 Stability Programme.

	Programme. Its recommendations under Article 6 of Regulation (EU) No 1176/2011 are reflected in recommendation (1) and (3) below. Those recommendations also contribute to the implementation of the Recommendation for the euro area, in particular the first and fourth euro area recommendation. Fiscal policies referred to in recommendation (3) contribute inter-alia to addressing imbalances linked to the current account surplus.	Its recommendations made under Article 6 of Regulation (EU) No 1176/2011 are reflected in recommendations (1) and (3) below. Those recommendations also contribute to the implementation of the 2019 Recommendation for the euro area, in particular the first and fourth euro-area recommendations. Fiscal policies referred to in recommendation (3) contribute inter-alia to addressing imbalances linked to the current account surplus,
CSRs		
1	Reduce the debt bias for households and the distortions in the housing market, including by supporting the development of the private rental sector. Ensure that the second pillar of the pension system is more transparent, inter-generationally fairer and more resilient to shocks. Implement policies to increase household disposable income, including by strengthening the conditions that support wage growth, while respecting the role of social partners. Address features of the tax system that may facilitate aggressive tax planning, in particular by means of outbound payments, notably by implementing the announced measures.	Reduce the debt bias for households and the distortions in the housing market, including by supporting the development of the private rental sector. Ensure that the second pillar of the pension system is more transparent, inter-generationally fairer and more resilient to shocks. Implement policies to increase household disposable income, including by strengthening the conditions that support wage growth, while respecting the role of social partners. Address features of the tax system that may facilitate aggressive tax planning, in particular by means of outbound payments, in particular by implementing the announced measures.
2	Reduce the incentives for the self-employed without employees, while promoting adequate social protection for the self-employed, and tackle bogus self-employment. Strengthen comprehensive life-long learning and upgrade skills notably of those at the margins of the labour market and the inactive.	Reduce the incentives for the self-employed without employees, while promoting adequate social protection for the self-employed, and tackle bogus self-employment. Strengthen comprehensive lifelong learning and upgrade skills in particular of those at the margins of the labour market and the inactive.
3	While respecting the medium-term budgetary objective, use fiscal and structural policies to support an upward trend in investment. Focus investment-related economic policy on research and development in particular in the private sector, on renewable energy, energy efficiency and greenhouse gas emissions reduction strategies and on addressing transport bottlenecks.	While respecting the medium-term budgetary objective, use fiscal and structural policies to support an upward trend in investment. Focus investment-related economic policy on research and development in particular in the private sector, on renewable energy, energy efficiency and greenhouse gas emissions reduction strategies and on addressing transport bottlenecks.