



HAL
open science

Les crises, facteur d'intégration ou de désintégration normative?

Sabine Saurugger, Fabien Terpan

► **To cite this version:**

Sabine Saurugger, Fabien Terpan. Les crises, facteur d'intégration ou de désintégration normative?. Bertrand Vayssière. Crises et ruptures en Europe: vers quelles mutations?, Presses universités du Midi, pp.79-95, 2018, Histoire - Temps • Contemporaine, 978-2-8107-0586-3. halshs-01890180

HAL Id: halshs-01890180

<https://shs.hal.science/halshs-01890180>

Submitted on 8 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Saurugger, S. et Terpan, F. (2018), 'Les crises, facteur d'intégration ou de désintégration normative ?', dans Bertrand Veyssière (dir), Crises et ruptures en Europe : vers quelles mutations ?, Toulouse, Presses universitaires de midi, 79-94

Les crises, facteur d'intégration ou de désintégration normative ?

Sabine Saurugger

Fabien Terpan

Comme tout système politique, voire plus encore du fait de son caractère supranational, l'Union européenne (UE) –et la Communauté avant elle- a évolué au gré de crises nombreuses et multiformes. La constitutionnalisation de l'UE, la fabrication de ses politiques publiques, la création de son droit et le processus d'intégration européenne de manière générale, sont en lien étroit avec les crises. Certains n'hésitent pas à y voir une relation de cause à effet : les crises produiraient, systématiquement, des effets en termes d'intégration normative (Leonard 2005). Les acteurs du processus d'intégration saisiraient l'occasion offerte par la crise pour créer des normes et des contraintes pesant plus fortement sur les Etats membres. A l'inverse, plusieurs travaux montrent que les crises peuvent avoir des effets désintégrateurs, qu'elles peuvent aboutir à l'assouplissement, voire à la suppression, de normes et de contraintes

préalablement adoptées. Ce chapitre cherche à comprendre dans quels cas les situations de crise aboutissent à plus d'intégration normative et dans quels cas elles provoquent une désintégration normative.

La variable dépendante est la création, la transformation ou la suppression de normes juridiques. Alors que les effets intégrateurs ou désintégrateurs des crises peuvent dépasser les seules normes juridiques et englobent des actions symboliques ou des déclarations, nous nous concentrons dans ce chapitre uniquement sur ceux qui se situent sur le terrain juridique. La production de normes, ou intégration normative, peut prendre trois formes : la création de soft law, la création de hard law ou la transformation de soft law en hard law. En sens inverse, la désintégration normative s'entend comme des situations où : une norme juridique existante (qu'elle soit de soft law ou de hard law) est supprimée ; une norme de hard law est transformée en norme de soft law (ou altérée par une norme de soft law). Entre intégration et désintégration normative, on trouve les situations de statu quo : la crise n'entraîne aucune activité normative, mais ne provoque pas, non plus, d'effet désintégrateur.

Qu'entend-on par soft law et hard law ? Le soft law renvoie aux normes situées entre le hard law et les normes non-juridiques. Le hard law correspond aux situations combinant une obligation dure (la règle est précise et doit être respectée) avec une contrainte dure (par exemple, un contrôle opéré par une juridiction, avec possibilité de sanctions). Les normes non-juridiques supposent qu'il n'y ait ni obligation ferme ni mécanisme de contrainte, comme dans le cas d'un document purement déclaratoire. Entre ces deux catégories de normes, on trouve deux types différents de soft law. D'une part, une obligation juridique peut ne pas être assortie d'un mécanisme de contrainte : les autorités politiques peuvent souhaiter être liés juridiquement sans pour autant avoir

délégué le contrôle de cet engagement à une autorité externe et indépendante. (En droit international, ce type de normes n'est pas toujours considéré comme relevant du soft law. Nous avons choisi de le faire parce que nous considérons que l'absence de contrainte institutionnelle, et notamment de contrôle juridictionnel, adoucit considérablement l'effectivité de la norme, bien que cette dernière soit obligatoire.) Le second type de soft law concerne les normes non obligatoires qui sont assorties d'une contrainte « douce ». Il n'y a pas de contrôle juridictionnel du respect de la norme, mais l'autorité politique est néanmoins soumise, lorsqu'elle met en œuvre ses politiques, à un mécanisme d'évaluation externe (Terpan 2015). Au sein de l'UE, le hard law regroupe à la fois les dispositions des traités et le droit secondaire composé des règlements, directives et décisions. Le soft law comprend : 1) les règles obligatoires qui ne tombent pas sous le contrôle de la CJUE ou d'une autre autorité indépendante (par exemple : une décision relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, ou PESC); 2) les règles non-obligatoires qui définissent des objectifs spécifiques et prévoient les mécanismes permettant d'encadrer leur mise en œuvre (recommandations, lignes directrices...)

En s'appuyant sur le « Multiple Streams Framework » (Kingdon 1984, Keeler 1993), ce chapitre soutient que les fenêtres d'opportunité augmentent la probabilité qu'un changement dans le sens de l'intégration normative soit décidé, à savoir un changement allant au-delà d'ajustements incrémentaux sur des questions limitées. C'est le cas parce que les fenêtres d'opportunité permettent aux entrepreneurs politiques de créer des coalitions larges qui rendent les solutions intégratives possibles. Dans le cadre de notre étude, les fenêtres d'opportunité sont ouvertes sous l'effet des crises, lesquelles

sont entendues comme des situations où les objectifs prioritaires des acteurs politiques sont menacées, où le temps disponible pour apporter une réponse à la menace est réduit, où les acteurs sont pris par surprise (Boin et al, 2005 ; Hermann 1969).

Toutefois, les effets en termes d'intégration normative ne sont pas systématiques : toute crise ne génère pas de nouvelles normes et contraintes juridiques. Il faut donc préciser notre cadre d'analyse afin de mieux comprendre ce qui détermine les évolutions vers l'intégration ou, au contraire, vers la désintégration. Trois facteurs seront plus particulièrement étudiés : la sévérité de la crise, le rôle des entrepreneurs politiques, l'origine interne ou externe de la crise. Quatre crises fourniront la base empirique de notre recherche : la crise de la chaise vide (1965-66), la crise des Balkans (années 1990), la crise du Pacte de stabilité en 2003-04 et la crise économique et financière à partir de 2008-09.

Nous présenterons dans un premier temps le cadre conceptuel et les hypothèses de travail, lesquelles seront, dans un second temps, appliquées au quatre cas de crises.

Le Multiple Streams Framework et l'intégration normative au sein de l'Union européenne

Nous proposons d'analyser les effets des crises sur l'intégration normative dans l'Union à partir d'un cadre théorique issu du « Multiple Streams Framework » (MSF). Le MSF est basé sur l'idée que trois « courants », ou processus, se développent de manière concomitante au sein des systèmes politiques. Ces trois courants, qui concernent les rapports de force entre acteurs (i.e. compétition électorale) (*politics*), les problèmes (*problems*) et les politiques publiques (*policy*), obéissent à des règles spécifiques et ont

leur propre dynamique. A certains moments clefs, et en particulier en temps de crise, des fenêtres d'opportunité s'ouvrent, et les entrepreneurs politiques sont en mesure de réunir les trois courants (Kingdon 1984; Keeler 1993; Zohlnhöfer et al 2015). Une crise, définie par les trois éléments mentionnés *supra* (menace, urgence, surprise) ouvre une fenêtre d'opportunité qui rend possible un changement radical car elle modifie les rapports de force et permet à diverses solutions d'émerger (Saurugger 2016).

Le MSF est particulièrement utile en ce qu'il aide à conceptualiser l'interaction complexe entre acteurs. Bien que ce soit une caractéristique générale de toute politique publique, la complexité est plus forte encore dans le cas des politiques de l'Union européenne. L'implication des juridictions, la fluidité institutionnelle, les conflits politiques endémiques et l'entrepreneurship politique existent tant au niveau national qu'europpéen (Ackrill et al. 2013), mais à l'échelle de l'Union s'ajoute le caractère multi-niveaux de la prise de décision, laquelle combine des éléments internes et internationaux. Il devient alors difficile de mesurer les courants politiques, puisqu'il faut tenir compte non seulement des partis et de l'opinion publique en relation avec les gouvernements nationaux mais aussi des relations de ces derniers avec les institutions supranationales, et des relations entre les institutions supranationales (Zohlnhöfer 2009). En s'appuyant sur deux éléments du MSF –les fenêtres d'opportunité ainsi que les entrepreneurs politiques - nous développons deux hypothèses, la première liée au contexte, la deuxième aux acteurs.

La sévérité des crises et l'intégration normative

Les fenêtres d'opportunité sont des périodes de grande réceptivité pour les acteurs politiques : ceux qui arguent en faveur des changements ont plus de chances d'imposer

leur agenda et de faire accepter leurs solutions que ceux qui défendent le statu quo (Kingdon 1984: 173-176). Ces fenêtres peuvent revêtir deux formes principales selon qu'elles sont « prévisibles » ou « imprévisibles » (Kingdon, 1984 : 195-200). Dans le cadre de l'UE, les fenêtres prévisibles s'ouvrent généralement au lendemain des élections, quand la Commission et le Parlement démarrent un nouveau mandat, ou quand de nouveaux programmes législatifs sont mis en œuvre sur la base des propositions de la Commission. Les crises sont des fenêtres imprévisibles puisqu'elles contiennent nécessairement un élément de surprise. Elles offrent la possibilité d'un changement, lequel, cependant, ne se réalise pas toujours. Et lorsqu'il y a changement, cela ne se fait pas nécessairement dans le sens d'une plus grande intégration normative, c'est-à-dire en faveur de plus de hard law dans le système européen. D'où la nécessité de rechercher les facteurs de transformation des normes européennes.

Keeler (1993), dans le prolongement de Kingdon (1984), a proposé une approche des fenêtres d'opportunité mieux à même d'expliquer les circonstances au cours desquelles les gouvernements nationaux entreprennent des réformes majeures. Au cœur de cette approche, on trouve l'idée que la propension d'un gouvernement à réaliser des réformes d'envergure est largement liée à la taille de la fenêtre d'opportunité, et donc à deux facteurs principaux : la sévérité de la crise et l'ampleur du mandat dont le gouvernement bénéficie (Keeler 1993:436).

S'intéressant tout d'abord à la sévérité de la crise –qui par nature est imprévisible– la théorie de Keeler suggère que plusieurs mécanismes causaux se mettent en place pour favoriser l'ouverture de la fenêtre d'opportunité. On trouve, en effet : l'attribution d'un mandat en lien avec la crise à de nouveaux leaders remplaçant une équipe discréditée ; un mécanisme d'urgence fondée sur l'idée que les problèmes existants

seront exacerbés s'ils ne sont pas résolus très rapidement ; un mécanisme basé sur la peur, postulant que l'inaction mènerait à des difficultés majeures, susceptibles d'affecter le système dans son ensemble.

Dans le contexte de l'UE, la complexité du système fait que, même lorsque certains dirigeants nationaux perdent une élection, cela n'a pas nécessairement un fort impact au niveau de l'UE. Un gouvernement national peut changer à la suite d'une élection, mais 27 autres restent en place et doivent être convaincus de la nécessité d'un changement. Ainsi, la réponse à l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité résulte moins d'un changement de gouvernement au niveau national que d'un processus d'émergence de nouveaux rapports de force entre acteurs, influencés par des entrepreneurs politiques habiles et disposant de ressources adéquates (Ackrill et al 2013, 880). Ce n'est pas le caractère nouveau des dirigeants qui permet l'ouverture de la fenêtre d'opportunité, mais la taille de cette fenêtre (la gravité de la crise), liée au degré d'urgence ressenti et à la crainte qu'une absence de réaction ne mène à une crise plus sévère encore (éléments qui, ensemble, changent les rapports de force entre acteurs).

Sur cette base, nous distinguerons de manière schématique trois degrés de crise, que l'on établira à partir des éléments de définition de la crise mentionnés plus haut : l'ampleur de la menace et les éléments de temporalité de la crise (effet de surprise et urgence à répondre). Trois situations sont possibles. Lorsque la menace et l'absence de réponse rapide à la menace se bornent à provoquer des dysfonctionnements au sein d'un sous-système (une politique de l'Union), la crise est limitée : on parlera alors d'un dysfonctionnement sous-systémique. A contrario, lorsque le système dans son ensemble est mis en cause (la survie de l'Union est menacée), la crise est la plus forte : on parlera alors d'une crise existentielle. Entre les deux, on trouve des situations moyennes où la

crise menace la survie d'une politique (mais pas du système dans son ensemble) ou provoque des dysfonctionnements du système (sans menacer sa survie).

Tableau 1 : Degrés de sévérité de la crise

| Sévérité de la crise | Nature de la crise |
|----------------------|--|
| Crise limitée | Dysfonctionnement au niveau d'un sous-système (=d'une politique de l'UE) |
| Crise moyenne | La survie d'un sous-système (=d'une politique de l'UE) est en cause |
| | Dysfonctionnements au niveau du système (= de l'UE) |
| Crise sévère | La survie du système (=de l'UE) est cause |

Ceci nous amène à notre première hypothèse:

H1 : Plus la fenêtre d'opportunité est grande (= plus la crise est sévère), plus la probabilité d'un changement dans le sens de l'intégration normative est forte.

Les entrepreneurs politiques et l'intégration normative

L'existence d'une fenêtre d'opportunité ne suffit pas à provoquer une intégration normative. Il faut aussi que les agents se saisissent de l'opportunité offerte. Si les crises

sont des variables structurelles qui rendent le changement possible, l'intervention des agents est nécessaire pour qu'il puisse s'opérer. En d'autres termes, le MSF est à la fois orienté vers les structures et vers les acteurs: "le MSF s'appuie sur l'idée que les institutions rendent les choses possibles, mais que les acteurs les réalisent" (Zahariadis 2014, 28; Zahariadis 1996).

Toutes les idées ne parviennent pas à faire leur chemin dans le processus d'élaboration des politiques publiques, et toutes ne sont pas mises en œuvre. Ce sont les agents qui les véhiculent et favorisent leur prise en compte effective. Selon le MSF, le changement des politiques publiques hors temps de crise est incrémental: les alternatives qui sont trop éloignées du cadre cognitif dominant ne sont pas prises en compte (Zahariadis 2014). Par exemple, dans sa recherche sur l'achèvement du marché unique dans les services financiers, Quaglia (2010) considère que le processus d'adoption des directives Lamfalussy s'est avéré complexe et chronophage parce que les acteurs avaient des intérêts divergents, mais aussi parce qu'ils ne partageaient pas les mêmes systèmes de croyance. Toutefois, lorsque les acteurs parviennent à mettre au point un message cohérent, ils peuvent influencer de manière significative les décisions.

D'où notre seconde hypothèse :

H2 : lorsqu'une fenêtre d'opportunité est ouverte, plus l'interprétation des problèmes et des solutions par les acteurs politiques est cohérente, plus la capacité des entrepreneurs politiques à créer du consensus est forte, et plus la probabilité est grande qu'un changement normatif ait lieu.

Toutefois, on postulera que la capacité des entrepreneurs politiques n'est pas sans lien avec la nature même de la crise. Dans le cas d'une crise sévère, on peut s'attendre à ce que cette capacité soit plus forte, d'où la sous-hypothèse suivante:

H2a : plus la crise est sévère, plus la capacité des entrepreneurs politiques est forte, et plus la probabilité est grande qu'un changement normatif ait lieu.

Une autre caractéristique de la crise peut influencer la capacité des entrepreneurs politiques : son origine, interne ou externe. On postulera que les entrepreneurs politiques auront plus de facilité à provoquer le changement en cas de crise externe qu'en cas de crise interne. Dans tout système politique, mais encore plus dans une organisation comme l'Union européenne où le processus d'institutionnalisation et de constitutionnalisation est en cours, les situations de blocages décisionnels sont difficiles à surmonter. Or, les crises internes sont fréquemment associées à de tels blocages. Dès lors, les entrepreneurs politiques auront plus de facilité à profiter des opportunités offertes par des crises externes, non liées à un blocage décisionnel. D'où la sous-hypothèse suivante:

H2b : lorsque l'origine de la crise est externe, la capacité des entrepreneurs politiques est plus forte, et la probabilité plus grande qu'un changement normatif ait lieu.

Application du cadre théorique à quatre crises de l'intégration européenne

Cette section est consacrée dans un premier temps à la présentation des quatre crises : la crise de la chaise vide (1965-66) ; la crise des Balkans (années 1990) ; la crise du Pacte de stabilité (2002-05) ; la crise économique et financière (2008-2013). Dans un second temps, nous utiliserons les données empiriques réunies pour vérifier la validité des hypothèses élaborées dans la première partie.

Présentation des quatre crises

La **crise de la chaise vide** se déroule en 1965-66, quelques années après l'échec des plans Fouchet (1961-62) à travers lesquels le général de Gaulle avait essayé, en vain, de réorienter la construction dans un sens plus intergouvernemental. Début 1965, la France n'est pas satisfaite des propositions faites par la Commission Hallstein en matière agricole. En outre, elle craint la remise en cause de la politique agricole commune à partir du 1^{er} janvier 1966, date à laquelle le vote à la majorité qualifiée est censé s'appliquer au sein du Conseil des ministres. Le 1^{er} juillet 1965, le gouvernement français rappelle son représentant à Bruxelles et annonce qu'il refusera de siéger au sein des institutions européennes tant qu'il n'aura pas obtenu gain de cause.

La France finit par accepter de nouvelles négociations en janvier 1966 (réunions des 17-18 et 28-29, à Luxembourg). Le Premier ministre luxembourgeois Pierre Werner, alors président en exercice du Conseil, propose que, lorsqu'un Etat membre estime que ses intérêts essentiels sont en jeu, les négociations continuent jusqu'à ce qu'un compromis soit trouvé. Les Etats membres acceptent cette proposition, mais restent divisés sur ce qu'il convient de faire dans le cas où un compromis n'est pas trouvé. Pour

la France, l'Etat ayant invoqué des intérêts essentiels doit conserver un droit de veto. Pour les autres Etats membres, le traité de Rome doit s'appliquer, ce qui suppose, le cas échéant, un vote à la majorité qualifiée. Aucun droit de veto ne saurait être accordé. L'accord de Luxembourg, signé le 29 janvier 1966, reprend ces différents éléments : il s'agit donc plus d'un constat de désaccord que d'un véritable accord. Dans la pratique, il aura des effets importants, puisqu'il orientera la prise de décision dans le sens du consensus jusqu'au milieu des années 1980. La France mais aussi, paradoxalement, les autres Etats membres, invoqueront à maintes reprises l'existence d'un intérêt national pour empêcher une décision majoritaire. Il faudra attendre l'Acte unique européen, en 1986, pour que soit relancée la pratique du vote. Ainsi peut-on voir dans l'accord de Luxembourg une évolution du hard law (la règle du vote au Conseil, issue du traité de Rome) vers le soft law (la pratique du consensus, issue d'un accord intergouvernemental juridiquement non contraignant), et donc un cas de désintégration normative.

Reprenons à présent les éléments d'analyse issus de notre modèle -le rôle des entrepreneurs politiques ; la sévérité de la crise ; son origine interne ou externe- pour les appliquer à la crise de la chaise vide et à l'accord de Luxembourg sur lequel elle s'est achevée.

Début 1966, on peut voir le Luxembourg comme un entrepreneur politique puisque c'est lui qui propose la ligne de compromis qui sera finalement acceptée par les différents Etats membres. Le gouvernement luxembourgeois, bien qu'en désaccord avec la position française, cherche à créer une coalition large autour d'une solution de compromis. Il se positionne en arbitre et assume sa fonction de président du Conseil afin qu'un compromis soit trouvé. La situation ne correspond pas très bien à l'idée d'un

entrepreneur politique profitant d'une fenêtre d'opportunité pour proposer une solution audacieuse.

S'agissant de la crise, on voit bien que les différents éléments sont présents. Même si le général de Gaulle avait depuis plusieurs années fait connaître son opposition au développement supranational des Communautés, la pratique de la chaise vide a surpris les différents acteurs de la construction européenne. Après tout, de Gaulle, une fois arrivé au pouvoir en 1958, s'était rallié à l'objectif du marché commun alors même qu'il aurait pu remettre en cause les engagements pris par la France à travers les traités de Rome de mars 1957. Si les dissensions sur la nature du projet européen avaient éclaté au grand jour à propos des plans Fouchet, la France avait accepté les premières réalisations communautaires, y compris les arrêts audacieux de la Cour de justice sur l'effet direct des traités (Van Gend en Loos en 1963) et la primauté du droit communautaire sur les droits nationaux (Costa c. Enel en 1964). La politique de la chaise vide menée par le gouvernement français a pour effet de bloquer toute prise de décision dans les institutions européennes. Il est donc urgent d'y mettre un terme, sauf à voir la Communauté périlcliter, quelques années à peine après avoir été lancée. Il s'agit bien d'une crise sévère dès lors qu'elle est remet en cause le fonctionnement des institutions et donc la survie même de la Communauté. Cette crise est d'origine purement interne, puisqu'elle est liée à un désaccord entre gouvernements.

La **crise des Balkans**, dans les années 1990, démarre avec l'éclatement de la Yougoslavie en 1991 et prend la forme de multiples conflits ethniques. L'escalade de la violence mène à la guerre de Bosnie-Herzégovine entre 1992 et 1995. La crise affecte l'Union européenne à plusieurs égards : parce qu'une guerre se déroule à ses frontières; parce que la France et l'Allemagne se sont déchirées en 1991 sur la question de la

reconnaissance de la Slovénie et de la Croatie ; parce que la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), créée par le traité de Maastricht en 1993, s'est avérée incapable d'enrayer le déchaînement des violences, alors qu'elle avait été instaurée pour faire de l'UE un acteur international et répondre aux défis de l'après guerre froide (Terpan 2003 & 2010).

La crise prend fin de manière progressive tout au long de la décennie. Les accords de Dayton, signés le 14 décembre 1995 sous l'égide des Etats Unis, mettent fin au conflit en Bosnie-Herzégovine. Les positions des Etats membres de l'Union européenne –et notamment celles de l'Allemagne et de la France- se rapprochent dans la première moitié des années 1990. Surtout, en 1998-99, à la suite d'un accord bilatéral entre la France et le Royaume-Uni (déclaration de Saint Malo du 4 décembre 1998), une Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) est lancée, afin de fournir un bras armé à la PESC et de faire de l'UE un acteur autonome de la gestion des crises internationales. Il s'agit, très clairement, d'une réponse apportée aux difficultés rencontrées par l'UE face aux guerres des Balkans. Alors même que les Européens avaient dessiné les contours d'une solution diplomatique à la guerre de Bosnie (plan Juppé-Kinkel), ce sont les Etats-Unis qui ont réussi à l'imposer (accords de Dayton), la puissance militaire donnant du poids à leurs efforts de médiation. Pour éviter que l'Union européenne soit marginalisée, à l'avenir, dans la gestion des crises, il faut lui donner les moyens, y compris militaires, de peser dans les négociations diplomatiques. Tel est l'objectif de la PESD, dont le développement sera rapide, d'abord sur le plan institutionnel (Comité politique et de sécurité, Comité militaire, Etat major, Agence européenne de défense...), ensuite sur le plan opérationnel (Headline goals,ancements d'opération PESD...) (Terpan 2004).

Le processus d'institutionnalisation de la PESD, d'abord sous la forme de documents politiques (conclusions du Conseil européen en 1990 et 2000) puis à travers des règles juridiques (intégration de la PESD dans le traité de Lisbonne en 2005), peut être considéré comme une évolution du soft law vers hard law, et appréhendé comme une forme d'intégration normative.

L'intégration normative dans le domaine de la sécurité-défense est en grande partie due au rôle d'entrepreneur politique joué par la France, et à l'expertise fournie par ses ministères des Affaires étrangères et de la défense. La France est parvenue à créer une coalition en faisant accepter sa position par le Royaume Uni, initialement réticent, lors du sommet de Saint Malo, fin 1998. Les Britanniques, jusqu'alors, s'opposaient à toute évolution de l'UE dans le sens d'une plus grande autonomie par rapport à l'OTAN, et avaient imposé la solution de l'UEO comme bras armé de l'UE. Confier à une autre organisation –l'UEO- la charge de développer la politique de sécurité-défense de l'UE n'est pas une bonne solution, du point de vue français. L'UEO n'a d'ailleurs joué qu'un rôle marginal durant les guerres balkaniques. L'UE doit pouvoir développer sa politique de sécurité-défense de manière autonome. Le Royaume-Uni, qui a pu observer les effets pervers de la dépendance à l'égard des Etats-Unis lors des frappes aériennes au Kosovo en 1999, se rallie à cet objectif d'autonomie. L'Allemagne, bien que prudente sur le terrain militaire du fait de son passé, soutient globalement les initiatives françaises. Les trois « grands » ayant créé une coalition, il est alors plus facile d'y associer les autres Etats membres. Le rôle de la France correspond bien au modèle de l'entrepreneur politique, qui propose une solution pour sortir de la crise, et parvient à la faire accepter par une coalition d'acteurs.

S'agissant de la crise, elle apparaît comme modérée, pour plusieurs raisons. La temporalité, tout d'abord : si la création de la PESD est bien une réponse à la crise, cette réponse est décalée dans le temps, et ne répond pas à un caractère d'urgence. La PESD est censée éviter que l'UE soit marginalisée dans des crises similaires à celles des Balkans, mais la guerre en Bosnie est terminée de même que le conflit du Kosovo. Par ailleurs, elle peut être considérée comme modérée car elle ne touche principalement qu'une politique de l'Union (PESC). A la rigueur peut-on y voir une crise moyenne, si l'on prend en compte l'impact plus large sur le processus d'unification politique : l'échec de l'UE à résoudre le conflit des Balkans a contribué à lui attribuer cette image de géant économique, nain politique. Enfin, la crise est cette fois d'origine externe (les conflits balkaniques), même si des causes internes peuvent être évoquées (l'insuffisance des moyens politiques et militaires).

La **crise du Pacte de stabilité et de croissance** (PSC) survient dans les années 2002-2005. Le Pacte, créé en 1997, comprend alors des recommandations (telles que les objectifs à moyen terme en matière budgétaire dans le cadre du volet préventif du Pacte) qui relèvent du soft law. On y trouve aussi des obligations juridiques (les limites relatives au déficit public -3% du PIB- et à la dette publique -60% du PIB), mais ces dernières ne sont pas assorties d'un fort contrôle externe émanant d'un organe indépendant (celui qu'aurait pu opérer la Cour de justice). C'est le Conseil, sur proposition de la Commission, qui est chargé de les faire respecter ; or, on sait que les Etats répugnent à sanctionner l'un des leurs (Hodson and Maher 2004, 799; Schelkle 2006, 2012; Hallerberg 2010). Dès lors, ces obligations contiennent une dimension soft, et relèvent du soft law.

Cette situation va évoluer sous l'effet de la crise survenue dans les années 2002-05. En 2002-03, les déficits publics de l'Allemagne, du Portugal, puis de la France dépassent le seuil de 3% fixé par le PSC. Cette situation de crise, au lieu de donner lieu à une application stricte du Pacte, voire à une réforme dans le sens d'une plus grande contrainte, favorise une interprétation plus souple du Pacte. En effet, aucune sanction n'est adoptée par le Conseil des ministres (ECOFIN) à l'encontre des pays débiteurs (Dyson 2009). En novembre 2003, l'ECOFIN décide de suspendre la procédure pour déficit excessif contre la France et l'Allemagne, même si leur niveau de déficit atteint 4% du PIB. Cette « attitude indulgente à l'égard des manquements constatés » (Hodson & Maher 2004) déclenche une forte réaction de la part de la Commission, qui va jusqu'à saisir la Cour de justice. Cette dernière rend un arrêt à l'encontre du Conseil, mais uniquement au motif que les procédures formelles n'ont pas été appliquées, sans se prononcer sur la question de savoir si des sanctions devaient, ou non, être prises.

La réforme du PSC menée à bien en juin 2005¹ offre aux Etats membres une plus grande marge de manœuvre budgétaire (Hodson et Maher 2001, Maher 2004). En ce qui concerne le volet préventif, l'objectif à moyen terme (OMT), qui originellement devait être proche de l'équilibre ou en excédent, est adapté aux spécificités nationales après la révision du PSC en 2005. Il doit désormais se situer, en données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, entre -1 % du PIB et l'équilibre ou l'excédent budgétaire². En ce qui concerne le volet correctif du Pacte, le règlement 1056/2005 procède à deux modifications principales. La première porte sur la définition d'une « grave récession économique » susceptible de mener à une violation exceptionnelle et temporaire du Pacte, et autorise une évaluation plus

¹ Révision des règlements 1466 et 1467/97 constituant le Pacte de stabilité et de croissance, à travers un règlement 1056/2005.

² Règlement du Conseil (CE) No 1055/2005 du 27 Juin 2005

indulgente de ces violations dans le cadre d'une procédure pour déficit excessif. Deuxièmement, l'indulgence par rapport aux déficits temporaires peut aussi résulter d'une série de variables concernant « l'évolution de la position économique à moyen terme (en particulier le potentiel de croissance, les conditions conjoncturelles, la mise en œuvre de politiques dans le cadre du programme de Lisbonne et les politiques visant à encourager la R&D et l'innovation) et l'évolution de la position budgétaire à moyen terme (notamment les efforts d'assainissement budgétaire au cours de 'périodes de conjoncture favorable', la viabilité de la dette, les investissements publics et la qualité globale des finances publiques) ».

En résumé, la réforme ne renforce pas les mécanismes de contrainte mais au contraire les adoucit, en élargissant les circonstances où la non-application des critères est tolérée. Sous l'effet de la crise, le PSC évolue donc en direction du soft law. On y verra une forme -modérée- de désintégration normative.

S'agissant des entrepreneurs politiques ayant défendu l'idée d'un changement, on observe que les acteurs poussant au renforcement du Pacte (un large groupe incluant des institutions supranationales -Commission, Parlement, Banque centrale- et la plupart des Etats de petite taille et de taille moyenne), ne sont pas parvenus à imposer leur position (Saurugger & Terpan 2016). Les gouvernements allemand et français, soutenus par le Portugal, la Grèce et l'Italie ont fortement résisté à la pression coercitive et ont fait en sorte que la position inverse, celle de l'assouplissement, soit mise en œuvre, sans pour autant dégager un consensus fort (Bohn & de Jong 2011). La Commission, en particulier, a finalement rejoint la position franco-allemande en faveur d'un assouplissement des règles du PSC (Hodson and Maher 2004). D'autres Etats membres, initialement en faveur d'une interprétation stricte, ont accepté l'évolution.

La crise est une crise interne (non provoquée par un choc extérieur) et sectorielle (touchant le PSC mais pas l'ensemble de l'Union). La crise a surpris car ce sont l'Allemagne et la France, deux des principaux promoteurs du Pacte, qui ont provoqué les premiers dysfonctionnements, rejoints en suite par une dizaine d'autres Etats membres qui deviennent déficitaires en 2004-05³. Mais la situation de non-respect des critères du Pacte était prévue dans le Pacte lui-même : la surprise est donc modérée. S'il est nécessaire de trouver des solutions à la crise, on n'est pas dans une situation d'urgence telle que l'absence de réponse provoquerait une grave détérioration du système. Les violations du Pacte, de même que la décision de l'ECOFIN de ne pas procéder à des sanctions, constituent sans doute une menace à l'encontre des objectifs du PSC. Toutefois, ni l'UE ni l'Eurozone ne sont mis en danger par la crise, ce qui en réduit l'intensité : la crise n'est pas existentielle. Les débats médiatiques mettent à jour différentes perceptions de la crise. D'un côté, elle est perçue comme un problème de respect des normes et comme un défi au droit de l'UE posé par deux grands Etats, membres fondateurs qui plus est. D'un autre côté, le Pacte lui-même est critiqué pour son caractère trop rigide et pour les conséquences que ce manque de souplesse pouvait avoir sur les économies nationales. A la lumière des arguments échangés, la crise peut être due soit à l'attitude de la France et de l'Allemagne soit au contenu du Pacte, lequel fixe des critères irréalistes car impossibles à respecter.

En résumé, on peut considérer cette crise comme une crise modérée, ou à la rigueur comme une crise moyenne si l'on considère qu'elle remet en cause, au-delà du PSC, le processus d'unification économique de l'Europe.

³ Chypre, Grèce, Hongrie, Italie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque et Slovaquie.

La **crise économique et financière (2008-13)** est d'une autre nature. En 2008-09, la crise américaine des subprimes (2007) s'internationalise et provoque des conséquences particulièrement grave en Europe. Dans un premier temps de la crise, plusieurs banques de la zone Euro font face à des problèmes de liquidités et d'endettement. Puis, une seconde période s'ouvre lorsque plusieurs Etats membres éprouvent des difficultés à financer leur dette publique sans l'assistance de tiers. La Grèce, l'Irlande, le Portugal comptent parmi les Etats les plus touchés. Ces Etats ne parvenant pas à emprunter sur les marchés financiers, la Banque centrale européenne (BCE), le Fonds monétaire international (FMI) et la Commission interviennent. Ce « sauvetage » est conditionné par l'adoption de réformes économiques drastiques tendant à la réduction des déficits publics. Les autres Etats membres sont aussi affectés par la crise, à des degrés divers. En fin de compte, la croissance économique ralentit, certaines des économies de l'Eurozone entrant dans une période de récession.

Cette situation de crise entraîne la mise en place, en 2011-13, d'une série d'instruments économiques nouveaux destinés à contrôler plus étroitement les finances publiques nationales, et allant même jusqu'à impliquer la Cour de justice de l'Union européenne : Fonds européen de stabilité financière transformé en Mécanisme de stabilité financière ; Semestre européen⁴ ; Six-Pack⁵ ; Two-Pack⁶ ; traité de stabilité, de coordination et de gouvernance⁷. Ces nouveaux instruments renforcent les pouvoirs des institutions supranationales (Saurugger 2016), et entraînent une évolution favorable du

⁴ Le Conseil européen a donné son accord au Semestre européen le 17 Juin 2010, avant validation officielle les 28 et 29 octobre 2010. Le lancement du Semestre européen a eu lieu le 12 janvier 2011

⁵ Règlement (UE) n°1173/2011 du Parlement et du Conseil du 16 novembre 2011; Règlement (UE) n°1174/2011 du Parlement et du Conseil du 16 novembre 2011; Règlement (UE) n°1175/2011 du Parlement et du Conseil du 16 novembre 2011, modifiant le Règlement (CE) 1466/1997; Règlement (UE) n°1176/2011 du Parlement et du Conseil du 16 novembre 2011; Règlement (UE) n°1177/2011 du Conseil du 8 Novembre 2011 modifiant le Règlement (CE) n°1467/97; Directive du Conseil 2011/85/EU du 8 Novembre 2011. Ces actes ont été publiés au JO L306, 23.11.2011.

⁶ Règlement (UE) n°472/2013 du 21 mai 2013, JO L140, 27.05.2013; Règlement (UE) n°473/2013 du 21 mai 2013, JO L140, 27.05.2013.

⁷ Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance dans l'Union économique et monétaire signé le 2 mars 2012, entré en vigueur le 1er Janvier 2013, Doc/12/2, disponible sur http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-2_en.htm (consulté le 29 septembre 2016).

soft law vers le hard law qui peut être considérée comme une forme d'intégration normative.

En ce qui concerne le bras préventif du Pacte, un mécanisme de contrainte est adopté afin de s'assurer que les Etats membres respectent les principes d'une politique budgétaire « prudente ». Les Etats membres déviant de manière significative des objectifs budgétaires à moyen terme, peuvent se voir appliquée une sanction égale à un dépôt à terme rémunéré à la hauteur de 0,2% du PIB. La décision imposant des sanctions est soumise à un vote à la majorité qualifiée inversée, c'est-à-dire que la proposition de la Commission est adoptée sauf si le Conseil la rejette, à la majorité qualifiée, dans un délai de dix jours. Cette nouvelle disposition est censée faciliter la prise de sanction, que la règle habituelle du vote majoritaire rendait difficile, voire impossible. La même règle de la majorité qualifiée inversée s'applique aux sanctions prévues dans le cadre de la procédure pour déficit excessif (volet correctif du Pacte). Par ailleurs, les budgets nationaux doivent désormais être en équilibre ou en excédent. Cette « règle d'or », prévue par le TSCG/Fiscal Compact, doit être introduite en droit national durant l'année suivant l'entrée en vigueur du Traité. La Cour de justice de l'Union européenne joue un rôle dans l'application des nouvelles règles : elle peut exiger des Etats membres qu'ils se mettent en conformité avec l'article 3-2 du TSCG (lequel prévoit l'introduction de la règle d'or en droit national via des dispositions contraignantes et permanentes, de préférence de niveau constitutionnel) ; elle peut aussi imposer des sanctions financières (0,1% du PIB) aux Etats contrevenants. Le respect de la règle d'or peut aussi être assuré au niveau national par des institutions indépendantes.

Contrairement à la crise de 2002-05, les institutions supranationales (Commission, Parlement, BCE) ne sont plus isolées dans leurs efforts visant à durcir les règles de gouvernance économique, mais sont au contraire soutenus par plusieurs gouvernements nationaux (Howarth et Quaglia 2015 ; Bickerton et al. 2015), en particulier l'Allemagne et la France mais aussi des Etats de taille plus modeste tels que la Finlande et les Pays-Bas, ainsi que par des acteurs privés et publics infra-étatiques. Des réformes profondes ont été mises en œuvre en Allemagne dont l'économie s'est relevée de la réunification. Le gouvernement allemand, désormais en mesure de respecter les prescriptions du Pacte de stabilité, défend la « gouvernance par la règle » et agit clairement en tant qu'entrepreneur politique au service d'un durcissement des règles de soft law (Jacoby 2015). La position de l'Allemagne (Bulmer 2014), de la France (Howarth 2007), du président du Conseil européen (Hodson 2013), de la Commission, du Parlement qui présente près de 2000 amendements au Six-Pack (Van Nispen 2011; Schelkle 2012; Chiti and Teixeira 2013), de la BCE dont la composition a changé (Mario Draghi jouant un rôle fort en faveur des réformes, Fontan 2012, 2014), réunit une large coalition d'Etats membres. Les opposants potentiels, en particulier les Etats membres soumis à des plans d'austérité, sont trop affaiblis par leur crises économiques internes et trop dépendants de financements externes pour empêcher la réforme (Saurugger 2014, Schwarzer 2012, Degner 2016).

Le facteur de la surprise est fortement présent, sous la forme d'un choc externe (la crise de l'Eurozone est issue de la crise américaine des subprimes et de la crise internationale qui en a résulté) qui a finalement affecté la zone Euro plus que tout autre région dans le monde. Le temps disponible pour apporter une réponse est restreint – plus la menace est grande, plus il est urgent de résoudre la crise- et l'UE est soumise à un

feu de critiques constant du fait de la lenteur de sa réaction. La non-réaction est perçue comme un élément supplémentaire de détérioration de la situation économique et financière, susceptible de provoquer une escalade de la crise et une dilution de la zone Euro.

Il s'agit d'une crise du Pacte de stabilité et de croissance, plus ample que celle des années 2002-05, puisque les limites relatives au déficit et à la dette publique sont dépassées par la plupart des Etats membres. Des procédures pour déficit excessif sont ouvertes à l'encontre de tous les Etats membres en 2008, 2009 et 2010, y compris l'Allemagne, à l'exception de l'Estonie et de la Suède. La moitié de ces procédures est close en 2013 et 2014 (après la réforme du Pacte)⁸, mais d'autres demeurent ouvertes⁹. La situation de l'Allemagne et de la France n'est plus au centre des débats puisque tous les Etats ou presque sont concernés. Bien que des économistes hétérodoxes aient mis à jour le déséquilibre au sein de l'UEM entre une politique monétaire fortement intégrée et une politique économique qui demeure intergouvernementale (voir parmi une littérature abondante Echinard et Labondance 2011), la crise économique et financière a surpris la plupart des acteurs. En 2007-08, l'UEM semblait protéger l'Eurozone de la crise des subprimes ; une année plus tard, elle ne joue plus cette fonction protectrice mais semble au contraire être à l'origine d'une crise spécifique à la zone Euro. Au-delà, la crise s'étend au système de l'Union et prend des formes multiples. Les objectifs prioritaires (croissance économique, équilibres macro-économiques, haut niveau d'emploi) sont menacés. Le débat public, fixé auparavant sur les avantages et inconvénients du PSC, touche désormais le processus d'intégration lui-même (la crise peut-elle mener à la fin de l'Europe ?). L'Euro, en tant que symbole de l'intégration

⁸ Autriche, Belgique, Bulgarie, République tchèque, Danemark, Allemagne, Hongrie, Italie, Finlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays Bas, Roumanie, Slovaquie

⁹ Chypre, France, Grèce, Irlande, Pologne, Portugal, Slovénie, Espagne, Royaume Uni. Et de nouvelles procédures pour déficit excessif ont été ouvertes en 2013 pour Malte et en 2014 pour la Croatie.

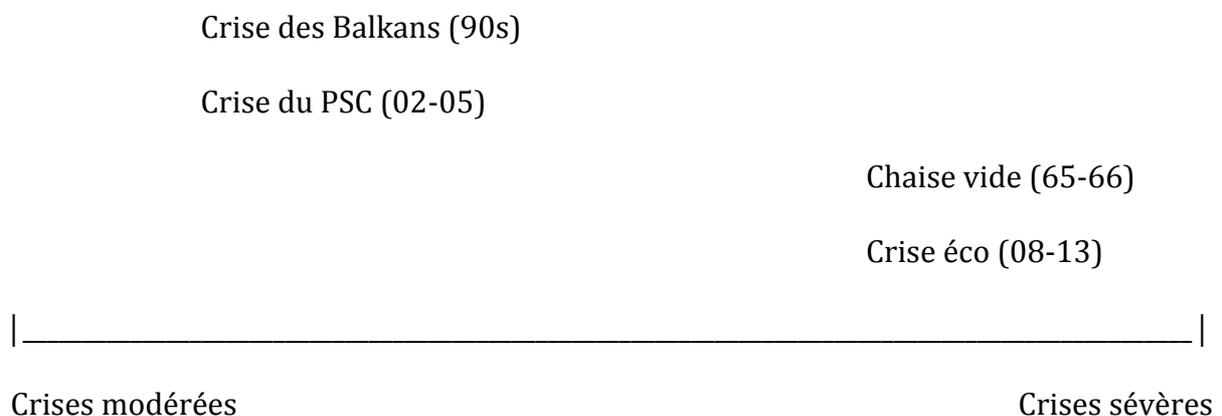
européenne, est affaibli et il en va de la crédibilité de l'Union d'en assurer la survie. L'existence de l'Eurozone, voire de l'UE, est mise en cause par l'éventualité d'un « Grexit » (la Grèce sortirait à la fois de la zone Europe et de l'UE), ouvrant la voie à d'autres sorties possibles. Il s'agit donc d'une crise sévère, existentielle.

L'impact des crises sur l'intégration normative : tendances générales

L'analyse des quatre crises étudiées permet de tirer quelques conclusions provisoires relatives aux hypothèses présentées dans la première partie de ce chapitre.

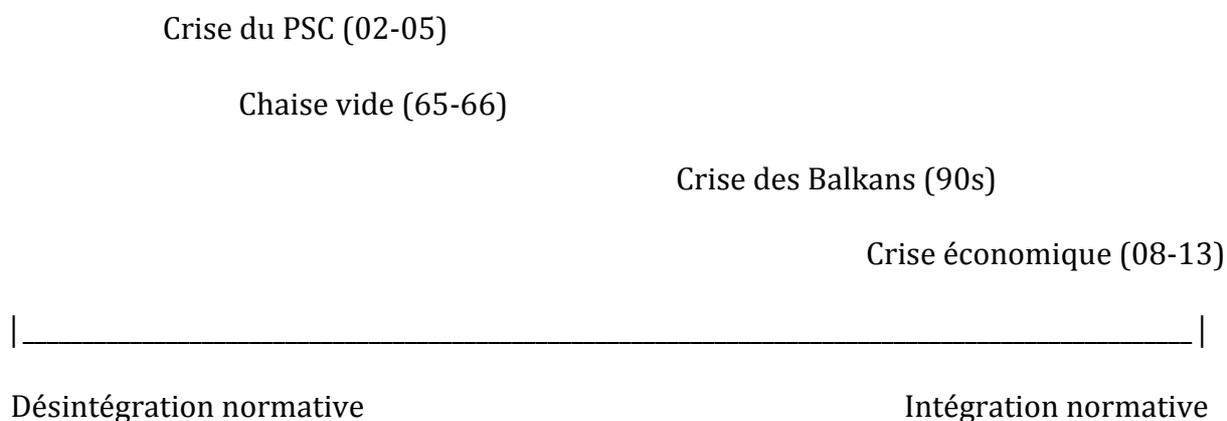
On situera les quatre crises sur un axe allant des crises modérées aux crises les plus sévères. On a vu que deux crises pouvaient être qualifiées de modérées (crise du PSC, crise des Balkans) tandis que deux autres méritaient le qualificatif de sévères (chaise vide, crise économique et financière).

Graphique 1 : Les crises classées en fonction de leur degré de sévérité



On situera ensuite les changements opérés à la suite de ces crises sur un axe allant des changements « soft » aux changements prenant la forme d'une intégration normative plus poussée. Dans la première catégorie, on trouve deux cas d'assouplissement de la contrainte normative : l'un par la modification de plusieurs dispositions contenues dans un règlement (crise du PSC) ; l'autre par la mise en place d'une pratique faisant exception à la règle prévue par les traités (chaise vide). Dans la seconde catégorie, on trouve les deux autres cas : adoption de plusieurs actes de droit secondaire et d'un nouveau traité (crise économique et financière) ; création de nouvelles règles et de nouveaux organes, consacrés par les traités (crise de Balkans).

Graphique 2 : Les réactions aux crises classées en fonction du degré d'intégration normative



La première hypothèse - plus la fenêtre d'opportunité est grande (= plus la crise est sévère), plus la probabilité d'un changement significatif de politique publique (en termes de transformation du soft law au hard law) est forte- n'est pas vérifiée. Elle semble fonctionner pour la crise du PSC (crise modérée / assouplissement) et pour la

crise économique et financière (crise sévère / intégration normative), mais pas pour la crise des Balkans (crise modérée / intégration normative) et encore moins pour la crise de la chaise vide (crise sévère / assouplissement). L'hypothèse 2, relative aux entrepreneurs politiques, et ses deux variantes, apportent quelques éclaircissements.

Rappelons que, selon l'hypothèse 2, en circonstance de crise, plus l'interprétation des problèmes et des solutions par les entrepreneurs politiques est cohérente, plus la capacité des entrepreneurs politiques à créer des coalitions est forte, et plus la probabilité est grande qu'un changement normatif ait lieu. Dans les deux cas d'assouplissement normatif (chaise vide et crise du PSC), on ne trouve pas d'entrepreneur politique dont la position serait telle qu'elle aboutirait à un changement fort dans le sens de l'intégration normative. Les deux autres cas, en revanche, voient se mettre en place des coalitions fortes, générées dans le cas des Balkans par la France (rejointe par le Royaume-Uni, soutenue par l'Allemagne) et dans le second par l'Allemagne, la Commission, la BCE, le président du Conseil européen.

Les deux sous-hypothèses expliquent le succès des entrepreneurs politiques dans certains cas et pas dans d'autres. L'hypothèse H2a n'est pas validée puisqu'elle dispose que : plus la crise est sévère, plus la capacité des entrepreneurs politiques est forte, et plus la probabilité est grande qu'un changement normatif ait lieu. Etant donnée que H1 ne fonctionne pas, H2a ne peut pas être validée.

La seconde sous-hypothèse, en revanche, ne fait pas de liens entre entrepreneurs politiques et sévérité de la crise, mais entre entrepreneurs politiques et origines de la crise : lorsque l'origine de la crise est externe, la capacité des entrepreneurs politiques est plus forte, et la probabilité plus grande qu'un changement normatif ait lieu. Cette hypothèse offre une piste pertinente dans l'analyse des crises dans les organisations internationales. La crise économique et financière et la crise des Balkans sont des crises

externes, tandis que la crise du PSC et celle de la chaise vide sont avant tout des crises internes. Il n'est donc pas étonnant que, dans le premier cas, il ait été difficile de voir un ou plusieurs entrepreneurs politiques faire émerger un consensus. La nature même de la crise -un désaccord entre acteurs de la construction européenne- ne facilite pas une telle évolution. Lorsque l'origine de la crise est externe, l'émergence d'un consensus sous l'égide d'un entrepreneur politique n'est pas assurée, mais elle est rendue plus facile par le fait que le désaccord entre acteurs n'est pas au cœur même de la crise.

Bibliographie

- Ackrill, R., Kay, A., & Zahariadis, N. (2013). Ambiguity, multiple streams, and EU policy. *Journal of European Public Policy*, 20(6), 871-887.
- Bickerton, C. J., Hodson, D., & Puetter, U. (Eds.). (2015). *The new intergovernmentalism: states and supranational actors in the post-Maastricht era*. Oxford : Oxford University Press.
- Bohn, F., de Jong E. (2011). The 2010 euro crisis stand-off between France and Germany: leadership styles and political culture. *International Economics and Economic Policy* 8(1), 7-14
- Boin, A. (Ed.). (2005). *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bulmer, S. (2014). Germany and the Eurozone Crisis: Between Hegemony and Domestic Politics. *West European Politics*, 37(6), 1244-1263.

- Chiti, E., Teixeira, P.G. (2013) The Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crisis. *Common Market Law Review* 50(3), 683-708
- Degner, H. (2016). European integration in response to the 'Euro Crisis' 2010–2013. In S. Saurugger and F. Terpan (eds), *Crisis and Institutional Change in Regional Integration*, London, Routledge.
- Dyson, K. (2009). The evolving timescapes of European economic governance: contesting and using time. *Journal of European Public Policy*, 16(2), 286-306.
- Echinard, Y., & Labondance, F. (2011). La politique monétaire européenne: entre principes et pragmatisme. *Revue de l'Union Européenne*, (546),
- Fontan, C. (2012), *La Banque centrale européenne et la crise*, Thèse de doctorat, , Sciences Po Grenoble
- Fontan, C. (2014). Frankenstein en Europe, l'impact de la BCE sur la gestion de la crise de la zone euro. *Politique européenne*, (40), 10-33.
- Hallerberg, M. (2010). The Role of the European Parliament in the European Semester. Increasing the Accountability of the Commission and Council. Brussels: European Parliament [IP/A/ECON/NT/2010-09].
- Hermann, C.F. (1969). Some Consequences of Crisis which limit the Viability of Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 8, 61-64
- Hodson, D. (2013) The little engine that wouldn't: supranational entrepreneurship and the Barroso Commission. *Journal of European Integration* 35(3), 301-314
- Hodson, D., & Maher, I. (2001). The open method as a new mode of governance: the case of soft economic policy co-ordination. *Journal of Common Market Studies*, 39(4), 719-746.

- Hodson, D., & Maher, I. (2004). Soft law and sanctions: economic policy co-ordination and reform of the Stability and Growth Pact. *Journal of European Public Policy*, 11(5), 798-813.
- Howarth, D. J. (2007). Making and breaking the rules: French policy on EU 'gouvernement économique'. *Journal of European Public Policy*, 14(7), 1061-1078.
- Howarth, D.J. et Quaglia, L. (2015). The new intergovernmentalism in financial regulation and European Banking Union, in C.J. Bickerton, D. Hodson & U. Puetter (eds). (2015). *The new intergovernmentalism: states and supranational actors in the post-Maastricht era*. Oxford : Oxford University Press, 146-164
- Keeler, J. T. (1993). Opening the Window for Reform Mandates, Crises, and Extraordinary Policy-Making. *Comparative Political Studies*, 25(4), 433-486.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston, MA: Little, Brown.
- Leonard, M., 2005. *Why Europe Will Run the 21st Century*, Public Affairs.
- Quaglia, L. (2010). Completing the single market in financial services: the politics of competing advocacy coalitions. *Journal of European Public Policy*, 17(7), 1007-1023.
- Saurugger, S. (2014). Europeanisation in Times of Crisis. *Political Studies Review*, 12(2), 181-192.
- Saurugger, S. (2016) "Politicization and Integration Through Law: Whither Integration Theory?", *West European Politics*, 39(5), 933-952
- Saurugger, S. & Terpan, F. (2016) "Do crises lead to policy change? The Multiple Streams Framework and the European Union's economic governance instruments", *Policy Sciences*, 49(1), 35-53

- Schelkle, W. (2006). EU fiscal governance: hard law in the shadow of soft law. *Columbia Journal of European Law*, 13, 705.
- Schelkle, W. (2012). Good governance in crisis or a good crisis for governance? A comparison of the EU and the US. *Review of International Political Economy*, 19(1), 34-58.
- Schwarzer, D. (2012) The Euro Area Crises, Shifting Power Relations and Institutional Change in the European Union. *Global Policy* 3(S1), 28-41
- Terpan F. (2003), *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant.
- Terpan, F. (2004), *La politique européenne de sécurité et de défense, L'UE peut-elle gérer les crises ?*, Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse.
- Terpan F. (2010). *La politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union européenne*, La documentation française, Coll. Réflexe Europe.
- Terpan F. (2015). Soft Law in the European Union - The Changing Nature of EU Law, *European Law Journal*, 21(1).
- Van Nispen, F. (2011). The Budgetary Coordination of the Eurozone, The Reform of the Stability and Growth Pact, Paper delivered at the panel on Policy Instruments, 6th ECPR General Conference, Reykjavik August 25-27, 2011.
- Zahariadis, N. (1996) Selling British Rail: An Idea whose Time has Come? *Comparative Political Studies* 29 (4), 400-422
- Zahariadis, N. (2015). The Shield of Heracles: Multiple streams and the emotional endowment effect. *European Journal of Political Research*, 54(3), 466-481.
- Zahariadis, N.(2014). Ambiguity and Multiple Streams. In Sabatier, Paul, & Christopher M. Weible eds. *Theories of the Policy Process* (pp. 25-58). Boulder, CO: Westview Press.

Zohlnhöfer, R. (2009). How politics matter when policies change: Understanding policy change as a political problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 97-115.

Zohlnhöfer, R., Herweg, N., & Rüb, F. (2015). Theoretically refining the multiple streams framework: An introduction. *European Journal of Political Research*, 54(3), 412-418.