

*Commission des affaires européennes*

## **La gouvernance européenne : Conseil européen des 28 et 29 octobre 2010**



*Source : Conseil de l'Union européenne*

Pour relever les défis résultant de la crise financière et du financement des dettes souveraines, le Conseil européen a décidé une réorientation fondamentale de la gouvernance économique européenne. Déjà, en juin dernier, il avait approuvé la mise en place d'un cycle renforcé de coordination des politiques : le **semestre européen** (cf. *Actualités européennes* n° 3). Lors de sa réunion des 28 et 29 octobre, le Conseil européen y a ajouté la mise en place d'un mécanisme de surveillance macro-économique, un renforcement sensible de la discipline budgétaire ainsi que la perspective d'un mécanisme permanent de gestion de crise.

### **1. Un mécanisme de surveillance macro-économique**

L'évolution économique récente a montré que les problèmes susceptibles de provoquer une crise au sein de l'Union n'étaient pas seulement de nature budgétaire, mais pouvaient également résulter d'évolutions divergentes du coût unitaire de la main-d'œuvre, de la productivité, de l'épargne, ou du prix des actifs.

Le Conseil européen a approuvé en conséquence **la mise en place, à côté du pacte de stabilité et de croissance axé sur les questions budgétaires, d'un nouveau mécanisme évaluant chaque année les**

**déséquilibres et les faiblesses macro-économiques.** En cas de déséquilibre particulièrement grave, le Conseil déclarerait l'État membre concerné en « *situation de déséquilibre excessif* » et lui adresserait un ensemble de recommandations destinées à corriger les déséquilibres.

Si ces recommandations n'étaient pas mises en œuvre, la question serait portée devant le Conseil européen. De plus, pour les États membres de la zone euro, des sanctions – éventuellement financières – pourraient être décidées.

## 2. Une discipline budgétaire plus stricte

Pour assurer une meilleure mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance, le Conseil européen a décidé, d'une part, de mettre davantage l'accent sur le critère de la dette publique et, d'autre part, de renforcer le mécanisme des sanctions.



Source : Conseil de l'Union européenne

### a) Une meilleure surveillance de la dette

Alors que, jusqu'ici, le critère du déficit focalisait l'attention dans la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance, le Conseil européen souhaite **que l'on prenne mieux en compte le critère de la dette publique et que l'on déclenche, le cas échéant, une procédure de déficit excessif à ce propos.**

Les États membres dont le niveau d'endettement dépasse 60 % du PIB devraient être soumis à une trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation d'objectifs budgétaires à moyen terme. Et,

dans le cadre du volet correctif du pacte, on examinerait si la dette décroît à un rythme satisfaisant et si la mise en œuvre progressive de l'ajustement est effective.



Source : Conseil de l'Union européenne

### b) Un meilleur respect des règles

#### – un éventail de sanctions

Le Conseil européen a approuvé l'introduction d'**une série de sanctions et de mesures, tant d'ordre politique que d'ordre financier, qui s'inscriraient dans le volet préventif et dans le volet correctif du pacte.** Elles interviendraient à un stade plus précoce du processus de surveillance budgétaire, permettant le recours à des sanctions dans le cadre du volet préventif du pacte (c'est-à-dire avant que le déficit d'un pays n'atteigne 3 %).

L'intégration de tous les États membres (à l'exception du Royaume-Uni) dans le mécanisme des sanctions financières se ferait en deux phases :

Première phase : pour les États membres de la zone euro, les sanctions financières seraient la **constitution d'un dépôt portant intérêts** (volet préventif du pacte), et la **constitution d'un dépôt ne portant pas intérêts** (volet correctif), voire une **amende** si l'État membre n'a pas pris les mesures suivies d'effets dans le délai qui lui a été imposé.

Deuxième phase : pour l'ensemble des États membres de l'Union (à l'exception du Royaume-Uni), la sanction financière consisterait à **suspendre des aides européennes.** Cette deuxième phase sera

vraisemblablement traitée dans le contexte du prochain cadre financier pluriannuel.

### L'exception du Royaume-Uni

\*\*\*

Le Royaume-Uni n'a accepté de signer le traité de Maastricht que contre la reconnaissance qu'il n'était pas tenu de passer à la troisième phase de l'Union économique et monétaire.

Le protocole n° 15 annexé aux traités confirme que le Royaume-Uni n'est pas tenu d'adopter l'euro et qu'il conserve ses pouvoirs dans le domaine de la politique monétaire conformément à son droit national. Il précise que « *le Royaume-Uni s'efforce d'éviter un déficit public excessif* » alors que l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne mentionne que « *les États membres évitent le déficit public excessif* ».

En conséquence, le protocole prévoit qu'un certain nombre de dispositions des traités relatives à la politique économique et monétaire – dont les sanctions financières – « *ne s'appliquent pas au Royaume-Uni* ».

#### – une automaticité plus élevée

Parallèlement, le Conseil européen a décidé de **garantir un degré d'automaticité plus élevé** du processus de décision des sanctions financières.

Une sanction financière est décidée par le Conseil sur recommandation de la Commission européenne. Le Conseil statue habituellement à la majorité qualifiée, ce qui signifie qu'il peut refuser une sanction recommandée par la Commission dès lors qu'est réunie une minorité de blocage.

Afin de rendre les sanctions plus automatiques, il a été proposé de faire décider le Conseil « *à la majorité qualifiée inversée* ». Dans ce cas, la recommandation de la Commission est considérée comme adoptée par le Conseil sauf si le Conseil la

refuse à la majorité qualifiée. Un tel mécanisme a pour effet de remettre de fait le pouvoir de décision à la Commission au détriment du Conseil. Il est en effet peu imaginable qu'un État membre faisant l'objet d'une recommandation de la Commission le condamnant à une sanction financière puisse réunir une majorité qualifiée contre cette recommandation.

C'est pourquoi le mécanisme retenu par le Conseil européen prévoit un processus de décision en plusieurs temps :

– d'abord, une décision du Conseil à la majorité qualifiée fixant un délai à l'État membre concerné pour prendre les mesures voulues ;

– ensuite, une décision du Conseil à la majorité qualifiée constatant que l'État membre concerné n'a pas pris les mesures qui lui ont été imposées dans le délai imparti (cinq mois dans le cadre du volet préventif) ;

– et, seulement à la suite de cette décision, l'imposition, par un vote à la majorité qualifiée inversée, d'un dépôt portant ou non intérêts ou d'une amende.



### 3. Un mécanisme permanent de gestion de crise

Le Fonds européen de stabilité financière, capable de mobiliser 750 milliards d'euros, cessera ses activités au 30 juin 2013. C'est pourquoi il est nécessaire d'instituer avant cette date un mécanisme permanent de gestion de crise susceptible de prendre la relève et de préserver de manière pérenne la stabilité financière de la zone euro. A cet effet, le Conseil européen a invité son président à engager des consultations sur une **modification limitée du traité**.

Le nouveau mécanisme devra préciser :

- le rôle du secteur privé,
- le rôle du FMI,
- la « *très stricte conditionnalité* » à laquelle sera subordonnée l'action menée dans le cadre de ce mécanisme.

Le Conseil européen souhaite que la modification du traité puisse être ratifiée au plus tard à la mi-2013. ■

#### Une procédure de révision simplifiée

\*\*\*

L'article 48, alinéa 6, du traité sur l'Union européenne prévoit une procédure de révision simplifiée qui permettrait d'inscrire dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne un mécanisme permanent de gestion des crises.

Cette procédure, qui permet de modifier des dispositions de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatives aux politiques et actions internes de l'Union, comporte :

- une décision à l'unanimité du Conseil européen (après une simple consultation du Parlement européen, de la Commission, et, le cas échéant, de la Banque centrale européenne),
- une ratification dans chacun des États membres.

#### Le rôle du secteur privé

\*\*\*

La mention du « *rôle du secteur privé* » dans le mécanisme de gestion des crises traduit la volonté d'obliger les banques et organismes financiers qui ont prêté à un État membre à participer à l'aide apportée à cet État le jour où il n'est plus en mesure de financer sa dette et à les inciter, par là même, à faire preuve de plus de responsabilité dans leurs activités de prêt.

Le rapport du groupe de travail créé par le Conseil européen mentionne ainsi qu'il faudra « *examiner soigneusement l'aléa moral inhérent à tout cadre de résolution de crise* ». L'aléa moral désigne la possibilité qu'un agent économique, placé dans une situation de risque, augmente sa prise de risque du simple fait qu'il est assuré de ne pas devoir supporter lui-même les conséquences de ce risque.

C'est pour éviter l'aléa moral que l'on cherche à impliquer le secteur privé, c'est-à-dire à amener les prêteurs, en cas de grave difficulté financière d'un État, à assumer une part du risque financier qui est inhérent aux prêts qui ont été consentis à cet État.