

N° 49

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 octobre 2010

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur la gouvernance économique européenne,*

Par MM. Pierre BERNARD-REYMOND et Richard YUNG,

Sénateurs.

---

(1) *Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, président ; MM. Denis Badré, Pierre Bernard-Reymond, Michel Billout, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Aymeri de Montesquiou, Roland Ries, Simon Sutour, vice-présidents ; Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Hermange, secrétaires ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Gérard César, Christian Cointat, Philippe Darniche, Mme Annie David, MM. Robert del Picchia, Pierre Fauchon, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Charles Gautier, Jean-François Humbert, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Jean-René Lecerf, François Marc, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Hugues Portelli, Yves Pozzo di Borgo, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca, M. Richard Yung.*



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES DOUZE PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS</b> .....	5
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>I. L'EUROPE : UNE GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE FAIBLE ET INCOMPLÈTE</b> .....	9
<b>A. L'ACTUEL SYSTÈME DE GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE ET SES LACUNES</b> .....	9
1. <i>Une politique économique centrée sur le court terme et privée de moyens</i> .....	10
2. <i>Les limites d'une politique monétaire unique et de politiques budgétaires multiples</i> .....	11
3. <i>Un Pacte de stabilité et de croissance décrédibilisé</i> .....	13
a) <i>Le Pacte de stabilité et de croissance, un instrument inadapté</i> .....	13
b) <i>... qui n'a de toute façon pas été appliqué</i> .....	18
<b>B. UN DÉBAT RÉCURRENT : GOUVERNANCE OU GOUVERNEMENT ÉCONOMIQUE ?</b> .....	19
1. <i>Des différences à relativiser</i> .....	19
2. <i>Des termes employés de façon indifférente</i> .....	20
<b>II. « L'EUROPE SE FERA DANS LES CRISES... »</b> .....	21
<b>A. LA PRESSION DES ÉVÉNEMENTS : SURMONTER LES CRISES</b> .....	21
1. <i>La crise grecque</i> .....	22
2. <i>Mettre la zone euro à l'abri d'une crise systémique</i> .....	25
3. <i>Un dispositif de nature essentiellement intergouvernementale</i> .....	26
<b>B. ALLER AU-DELÀ : RÉFORMER LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE</b> .....	28
1. <i>Le groupe de travail Van Rompuy</i> .....	28
2. <i>Les travaux de la Commission européenne</i> .....	30
3. <i>Les initiatives d'États membres</i> .....	31
<b>III. VERS UN GOUVERNEMENT ÉCONOMIQUE EUROPÉEN ?</b> .....	33
<b>A. RENFORCER LA SURVEILLANCE DES ETATS MEMBRES</b> .....	33
1. <i>Disposer de statistiques fiables</i> .....	34
2. <i>La surveillance budgétaire</i> .....	35
3. <i>La surveillance macroéconomique</i> .....	40
<b>B. UNE SURVEILLANCE PLUS INTÉGRÉE : LE SEMESTRE EUROPÉEN</b> .....	44
1. <i>Une proposition originale pour parvenir à une surveillance mieux coordonnée des États membres</i> .....	44
2. <i>Des parlements nationaux mieux associés aux enjeux économiques européens</i> .....	46

C. QUELLES SANCTIONS ? .....	49
1. <i>Des propositions qui suscitent des divergences entre États</i> .....	50
2. <i>La délicate question des sanctions non financières</i> .....	54
D. POURSUIVRE LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE EN EUROPE.....	55
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	59
<b>ANNEXE 1 - REPÈRES CHRONOLOGIQUES</b> .....	63
<b>ANNEXE 2 - TEXTE DE LA DECLARATION FRANCO-ALLEMANDE DU 18 OCTOBRE 2010</b> .....	65
<b>ANNEXE 3 - PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS</b> .....	67

## LES DOUZE PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS

1. Prendre en compte, dans le Pacte de stabilité et de croissance, au-delà des seuls paramètres budgétaires, d'autres critères économiques pour appréhender la situation économique d'ensemble des États membres et mettre en œuvre des mesures de redressement individualisées.

2. Moduler le retour à un déficit de 3 % du PIB selon la situation de chaque État membre et selon un calendrier approprié, fixé d'un commun accord entre la Commission européenne et l'État membre concerné.

3. Prévoir la possibilité d'adopter provisoirement des critères du Pacte moins contraignants en cas de conjoncture économique mondiale particulièrement dégradée afin de pouvoir conduire des politiques contracycliques. Il est préférable d'adapter les règles en cas de circonstances exceptionnelles plutôt que de les voir transgressées par quelques États membres.

4. Prendre en compte la distinction entre déficit structurel et déficit lié à l'investissement, l'innovation et la recherche.

5. Confier à un Observatoire de la compétitivité, organisme autonome de la Commission européenne, l'analyse de la compétitivité des États membres.

6. Faire figurer parmi les documents budgétaires transmis au Parlement les avis rendus par les différentes institutions communautaires sur les programmes de stabilité des États membres.

7. Débattre, dans le cadre du semestre européen, des résultats de l'exécution budgétaire des États membres.

8. Élargir les compétences de la Cour des comptes européenne, en lui confiant également l'évaluation des politiques publiques.

**9.** Prolonger le mandat du groupe de travail du Président du Conseil européen afin de recueillir des propositions relatives à la gouvernance économique européenne qui nécessitent de modifier les traités, en particulier l'instauration d'un dispositif pérenne de résolution des crises au sein de la zone euro, sous la forme d'un Fonds monétaire européen (FME).

**10.** Instaurer un « Haut Représentant à l'économie » sur le modèle du Haut Représentant pour la politique extérieure, qui assurerait la vice-présidence de la Commission européenne, la présidence du Conseil ECOFIN et celle de l'Eurogroupe et qui représenterait la zone euro dans les instances internationales.

**11.** Développer davantage de politiques publiques intégrées dans des domaines d'avenir tels que les technologies de l'information et de la communication, les biotechnologies, l'énergie, les transports, etc.

**12.** Explorer les voies d'une plus grande harmonisation de la politique fiscale en Europe ainsi que d'une meilleure convergence des politiques sociales.

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

L'euro a connu au cours du premier semestre de cette année sa plus grave crise depuis la création de la monnaie unique européenne, en 1999. Cette crise a suscité des inquiétudes sur la stabilité de l'ensemble de la zone euro, voire sur sa pérennité, la presse évoquant même son possible éclatement.

Cette crise a des causes économiques, en particulier un niveau d'endettement considérable et des écarts de compétitivité croissants au sein de la zone euro, mais elle traduit aussi les lacunes politiques de la construction européenne. **L'Union européenne**, historiquement pensée comme une communauté économique, **n'est pas suffisamment pilotée**. Ce manque d'ambition a fait de l'Union, depuis plus de dix ans, une zone de croissance faible et de chômage élevé.

Les dirigeants européens, qui ont dû réagir dans l'urgence, ont soudainement pris conscience qu'ils ne pouvaient sortir de la crise que par le haut.

C'est l'ironie de l'histoire. Ce contexte a créé une **nouvelle configuration politique**, propice à **approfondir la solidarité européenne**. À tel point que le renforcement de la gouvernance économique en Europe a davantage progressé en quelques semaines que depuis de longues années.

La crise aura finalement permis, entre autres, de disposer de statistiques plus fiables, de mieux coordonner les politiques économiques des États membres, de réformer la surveillance budgétaire et macroéconomique de ces derniers et d'impliquer davantage les parlements nationaux dans les questions européennes.

Cette réforme de la gouvernance économique est conduite parallèlement à un autre mouvement, qui avait débuté plus tôt, celui qui, pour lutter contre les effets de la crise financière et économique mondiale, vise à mieux réguler les marchés financiers, en ce qui concerne par exemple les agences de notation, les fonds propres des banques, les fonds alternatifs ou encore la supervision financière.

L'adoption de la monnaie unique par l'Estonie, au 1<sup>er</sup> janvier 2011, témoigne, malgré la crise, de la **persistance de l'attractivité de la zone euro**.



## I. L'EUROPE : UNE GOUVERNANCE ECONOMIQUE FAIBLE ET INCOMPLETE

Les modalités de la gouvernance économique de l'Union européenne sont **inadaptées** au poids que cette dernière représente dans l'économie mondiale.

Le système de gouvernance économique européenne apparaît très **peu lisible** pour les citoyens européens et guère efficace pour les milieux économiques.

Surtout, il comporte des lacunes et des faiblesses qui, bien que brutalement mises en évidence à l'occasion de la crise qui a affecté la zone euro, avaient déjà pu être analysées par le passé.

### A. L'ACTUEL SYSTÈME DE GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE ET SES LACUNES

La gouvernance économique européenne, telle qu'elle était conçue jusqu'à récemment, comportait **deux principaux aspects** :

– d'une part, **l'existence de règles communes**, telles que le Pacte de stabilité et de croissance, **mises en œuvre par des institutions communes**, par exemple la Commission européenne et la Banque centrale européenne (BCE), qui conduit la politique monétaire, celle-ci devant être articulée avec la politique budgétaire pour définir ce que les économistes appellent le *policy mix* ;

– d'autre part, **la mise en œuvre du marché intérieur et de la stratégie de Lisbonne**, définie en 2000 avec l'objectif de faire de l'Union européenne, en 2010, « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* », révisée en 2005, et appelée à être remplacée par **la stratégie Europe 2020**, arrêtée lors des Conseils européens de mars et de juin 2010.

À cet égard, les **lacunes de la gouvernance économique européenne**, qui expliquent son incapacité à faire face à la récente crise, sont au moins de trois ordres :

## **1. Une politique économique centrée sur le court terme et privée de moyens**

Il n'appartient pas à vos rapporteurs, dans le cadre de ce rapport, de faire le bilan de la stratégie de Lisbonne, même si, force est de constater qu'aucun des objectifs n'a été atteint, bien au contraire.

Il n'en demeure pas moins que **le constat de son échec**, même après la révision intervenue en 2005, **est quasi unanime**, ne serait-ce qu'au regard du caractère atone de la croissance de nombreux pays européens et du niveau qu'y a atteint le chômage, alors que le dynamisme d'autres régions du monde est évident.

**L'échec de la stratégie de Lisbonne est aussi celui des instruments de gouvernance choisis pour atteindre les objectifs retenus**, autour de 24 lignes directrices. Cette stratégie n'était **pas suffisamment ciblée**. Mais surtout, les États membres avaient opté, non pour la méthode communautaire traditionnelle, mais pour une méthode intergouvernementale dite « méthode ouverte de coordination », qui consiste à mettre en œuvre au niveau national les objectifs définis en commun au niveau communautaire, dans des secteurs relevant de la compétence des États membres : emploi, éducation et formation, politiques sociales. **L'absence d'obligation de rendre des comptes** a affaibli sa mise en œuvre et **aucune sanction** n'était prévue en cas de non respect des objectifs.

À ce défaut de gouvernance s'est ajoutée l'absence de financement de la stratégie, réduisant celle-ci à un catalogue de vœux pieux.

Les instruments mis en place lors de la révision de la stratégie de Lisbonne, en 2005, en particulier les lignes directrices intégrées en matière d'économie et d'emploi et les programmes nationaux de réformes présentés par les États membres et évalués par la Commission, n'ont pas été davantage convaincants.

La stratégie Europe 2020 dont l'Union européenne vient de se doter reprend des objectifs ambitieux, mais vos rapporteurs soulignent le risque d'un nouvel échec, la question de la gouvernance et celle du financement n'ayant pas été réglées. En outre, il n'y a pas de lien entre la stratégie à moyen terme et les mesures économiques à court terme, laissant cette politique sans objectifs identifiés.

## 2. Les limites d'une politique monétaire unique et de politiques budgétaires multiples

Le *policy mix* européen est élaboré dans le cadre de l'Union économique et monétaire (UEM), créée par le traité de Maastricht de 1992, qui prévoit la création d'une monnaie unique, appelée à être progressivement partagée par la quasi-totalité des États membres au fur et à mesure de leurs capacités à remplir différentes conditions.

À ce titre, l'UEM s'est dotée d'une **politique monétaire unique**, définie de façon indépendante par la BCE.

En revanche, **la politique budgétaire demeure une compétence des États membres**, afin qu'ils puissent l'adapter à d'éventuels chocs asymétriques, même s'ils ont pris l'engagement de respecter un certain nombre de critères de convergence – les fameux « critères de Maastricht » portant sur la limitation du déficit public, de la dette publique, du niveau de l'inflation, des taux d'intérêt de long terme et des fluctuations du taux de change par rapport à la monnaie unique.

Le **Pacte de stabilité et de croissance de 1997** a prolongé dans le temps les critères de Maastricht. Ce ne sont plus simplement des critères pour entrer dans la zone euro, mais des critères devant être respectés en permanence après l'adoption de la monnaie unique : déficit public inférieur à 3 % du produit intérieur brut (PIB), dette publique inférieure à 60 % et recherche de l'équilibre budgétaire à moyen terme.

### Le Pacte de stabilité et de croissance

Le Pacte de stabilité et de croissance était initialement constitué de trois textes :

– le 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, qui correspond au volet préventif du Pacte ;

– le 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, qui correspond au volet correctif du Pacte ;

– la résolution du Conseil européen sur le Pacte de stabilité et de croissance, annexée aux conclusions du Conseil européen d'Amsterdam des 16 et 17 juin 1997.

Cet encadrement des politiques budgétaires est fondé sur la volonté d'éviter qu'un État membre ne soit incité à laisser s'accroître son déficit en espérant en faire supporter le coût par les autres États membres. Il s'agit de **se prémunir contre** ce que les économistes appellent **l'aléa moral**.

Les États membres ont toutefois, en principe, l'**obligation de coordonner leurs politiques budgétaires et économiques nationales**, dans le cadre d'une **surveillance multilatérale** exercée par la Commission européenne et le Conseil.

En matière monétaire, la gouvernance européenne a globalement donné satisfaction. En effet, même si les objectifs assignés par les traités à la BCE ont pu faire l'objet de controverses quant à leur opportunité, ils ont le mérite d'être simples et clairs. La BCE a notamment pour mission de mettre en œuvre la politique monétaire dans la zone euro et s'est vue assigner un objectif principal, garantir la stabilité des prix, c'est-à-dire une inflation inférieure à 2 %, ainsi que des objectifs secondaires en termes de croissance et d'emploi et de politique de change. À cet égard, la BCE s'est globalement bien acquittée de sa mission en contenant l'inflation et en maintenant des taux d'intérêt relativement bas.

Il n'en va pas de même en matière budgétaire.

D'une part, rappelons qu'il n'existe pas de politique budgétaire unique et la dimension réduite du budget communautaire, qui représente 1 % du PIB de l'Union européenne, soit environ 130 milliards d'euros, ne peut jouer le rôle traditionnellement dévolu à la politique budgétaire, par exemple en matière de stabilisation de la conjoncture. En outre, les rigidités inhérentes au processus de négociation du budget communautaire expliquent la non-réactivité de ce dernier en cas de choc économique.

D'autre part, **dès l'origine, le Pacte de stabilité et de croissance**, qui constitue l'un des seuls instruments de coordination des politiques économiques, **a été critiqué**.

Ses dispositions, pour pouvoir être appliquées, font l'objet de procédures de contrôle dont la mise en œuvre **dépend largement du bon vouloir du Conseil**, c'est-à-dire des États membres :

– une surveillance multilatérale préventive, qui prend principalement la forme de programmes de stabilité ou, pour les États membres hors zone euro, de convergence, actualisés chaque année, dans lesquels les États membres présentent leurs objectifs budgétaires à moyen terme et qui donnent lieu à l'adoption par le Conseil de conclusions et de recommandations ;

– une procédure corrective, dite pour déficit excessif : le Conseil peut aller jusqu'à prendre des sanctions, par exemple sous forme de dépôts non productifs d'intérêts et d'amendes, si les dispositions du Pacte ne sont pas respectées.

Dès l'origine, la question de la viabilité d'un **fédéralisme monétaire sans fédéralisme budgétaire** a été posée. Cette situation a indéniablement constitué un **facteur de distorsion et de faiblesse** préjudiciable à l'économie européenne.

La crise de l'euro a d'ailleurs redonné à cette question son actualité. Elle a placé la zone euro dans une situation très délicate résultant du caractère boiteux de sa conception initiale : alors que la politique monétaire unique rend impossible l'adaptation à la diversité des situations, la forte dégradation des finances publiques fait disparaître toute marge de manœuvre budgétaire.

Enfin, **la zone euro** n'étant pas ce que les économistes appellent une zone monétaire optimale, elle **n'a pas été capable de résister à un choc asymétrique**. Contrairement à la situation prévalant aux États-Unis, par exemple, la mobilité des travailleurs est relativement faible en Europe, l'intégration politique y est peu poussée, et le budget communautaire réduit. Les chocs asymétriques n'y sont donc pas lissés.

Une union monétaire peut difficilement fonctionner sans mécanisme de coordination budgétaire. Or, celui prévu pour la zone euro n'a pas fonctionné.

### **3. Un Pacte de stabilité et de croissance décrédibilisé**

La crise qui a affecté la zone euro au cours du premier semestre dernier a fait voler en éclat le schéma élaboré par les rédacteurs du Pacte de stabilité et de croissance. Il est vrai que celui-ci avait déjà été malmené au cours des années précédentes.

*a) Le Pacte de stabilité et de croissance, un instrument inadapté...*

Le Pacte ainsi conçu n'a pas fonctionné.

**Le système de surveillance multilatérale a été un échec**, également favorisé par les **carences des contrôles statistiques**. En effet, la coordination des politiques économiques et la surveillance multilatérale de celles-ci requièrent des données statistiques détaillées, fiables et harmonisées. Or, l'appareil statistique communautaire souffre de lacunes et les contrôles d'Eurostat, l'office statistique de l'Union européenne, étaient insuffisants.

**Les critères relatifs au déficit et à la dette publics n'ont jamais été respectés par l'ensemble des États membres, à tel point que 24 sur 27 sont aujourd'hui en procédure de déficit excessif.**

Du reste, la récente crise de l'euro a montré que le Pacte, quand bien même il aurait été mieux respecté, correspond à une **conception économique** bien précise, et **sans doute datée**, celle de la prééminence de la stabilité monétaire et de la rigueur dans la gestion des finances publiques, à laquelle certains États membres, à commencer par l'Allemagne, sont pourtant très attachés.

C'est pourquoi, en raison de l'hétérogénéité de la zone euro et des situations très variées des finances publiques nationales, les rédacteurs du traité de Maastricht puis du Pacte de stabilité et de croissance ont estimé qu'il convenait de proscrire toute forme de multilatéralisation des engagements financiers nationaux au sein de la zone euro. **La solidarité financière entre États membres et le concours financier des institutions communautaires ont donc été exclus.** Il s'agit de la clause de non-renflouement (*no bail out*).

Cette analyse s'est révélée partielle et la récente crise de l'euro a montré les **limites d'une surveillance réduite aux seuls paramètres budgétaires** tels que le déficit et l'endettement publics.

Au cours de son audition devant votre commission des affaires européennes, le 11 mai dernier, Alain Lamassoure, président de la commission des budgets du Parlement européen, a insisté sur cet aspect et estimé que les États membres en situation de déficit excessif pouvaient être classés en trois catégories :

– la première catégorie concerne les « cigales », dont la Grèce fait partie. La Grèce a en effet clairement vécu au-dessus de ses moyens. Entre son adhésion à la Communauté européenne, en 1981, et aujourd'hui, la dette publique de ce pays a quadruplé et les salaires dans la fonction publique ont triplé depuis son entrée dans la zone euro, alors même que la Grèce a bénéficié de 250 milliards d'euros au titre des fonds structurels. La perte de compétitivité qui s'en est suivie a provoqué une chute des exportations et donc une diminution des recettes fiscales qui a creusé le déficit public, obligeant les autorités grecques à emprunter à des conditions de plus en plus onéreuses ;

– la deuxième catégorie, celle des « escargots », regroupe les grandes puissances continentales : l'Allemagne, la France et l'Italie. Ces trois pays sont caractérisés par une croissance économique extrêmement faible, voire nulle dans le cas de la France et de l'Italie. L'Allemagne a mené une politique de modération salariale et de baisse des prestations sociales, en partie négociée, en partie imposée. Les exportations représentent 47 % du PIB

allemand, essentiellement en direction des pays de l'Union, soit un doublement en dix ans, mais la demande interne est atone. La situation est exactement inverse en France ;

– la troisième catégorie regroupe le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Irlande, qui présentent la particularité d'être des anciens « bons élèves » avec une croissance élevée, un chômage en baisse et une situation budgétaire satisfaisante. Dans chacun de ces pays, la situation s'est complètement retournée en très peu de temps. La livre sterling a ainsi perdu 25 % de sa valeur en six mois. Sans doute le Royaume-Uni a-t-il pâti d'avoir laissé les services financiers, qui représentent 15 % de son PIB, se développer exagérément. Le cas de l'Espagne est encore plus grave puisque ce pays a misé de façon déraisonnable sur le développement de l'immobilier et connaît une grave crise depuis l'éclatement de la bulle immobilière.

Le choc de la crise financière puis économique a été très brutal. Le tableau ci-après illustre la très **forte dégradation des finances publiques** intervenue en seulement un an :

**Dérives par rapport aux normes de gouvernance de la zone euro**

*Évolution 2008-2009*

	<b>Déficit budgétaire en % PIB</b> <b>Limite de référence</b> <b>-3 %</b>		<b>Endettement public en % PIB</b> <b>Limite de référence</b> <b>60 %</b>	
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Ensemble UE	-2,3	-6,9	61,5	73,2
<b>Ensemble zone euro</b>	<b>-2</b>	<b>-6,4</b>	<b>69,3</b>	<b>78,2</b>
Allemagne	0	-3,4	65,9	73,1
Autriche	-0,4	-4,3	62,6	69,1
Belgique	-1,2	-5,9	89,8	97,2
Chypre	0,9	-3,5	48,4	53,2
Espagne	-4,1	-11,2	39,7	54,3
Grèce	-7,7	-13,6	99,2	112,6
Finlande	4,1	-2,8	34,1	41,3
France	-3,4	-8,3	67,4	76,1
Irlande	-7,2	-12,5	44,1	65,6
Italie	-2,7	-5,3	105,8	114,6
Luxembourg	2,5	-2,2	13,5	15
Malte	-4,7	-4,5	63,8	68,5
Pays-Bas	0,7	-4,7	58,2	59,8
Portugal	-2,7	-8	66,3	77,4
Slovaquie	-1,6	-6,3	22,5	35,1
Slovénie	-2,3	-6,3	27,7	34,6

Source : Commission européenne

Entre 2008 et 2009, la zone euro est passée d'un déficit budgétaire de 2 %, qui respectait donc la norme de 3 %, à 6,4 % et l'endettement public s'est creusé de 9 points.

Ce facteur explicatif n'est cependant pas le seul. En réalité, la **dérive des finances publiques** est bien plus ancienne et **observable dans toutes les phases du cycle économique**. La situation devient logiquement intenable en cas de récession.

De nombreux États membres, qui avaient fait beaucoup d'efforts pour entrer dans la zone euro, les ont relâchés une fois admis, et ont construit leur croissance économique sur des bases plus que fragiles.

Il est donc nécessaire de **dépasser la seule surveillance budgétaire** et d'élaborer des modèles économiques durables qui ne sont pas contradictoires selon les États membres, comme c'est le cas aujourd'hui.

En effet, les sources d'instabilité n'étant pas exclusivement budgétaires, **les procédures de surveillance mutuelle sont incomplètes** et ont **négligé d'autres causes de déséquilibres**, comme l'accumulation de dettes privées, les bulles financières ou immobilières ou encore les écarts de compétitivité.

Depuis plusieurs années, les coûts unitaires du travail, c'est-à-dire le rapport entre les salaires et la productivité, ont évolué de façon très divergente selon les États membres. Ainsi, en Grèce, en Italie, en Espagne, au Portugal ou encore en Irlande, les coûts salariaux ont sensiblement augmenté, alors que l'Allemagne, l'Autriche, la Finlande ou la Belgique pratiquaient la rigueur salariale. Ce phénomène s'est traduit par l'apparition de **différentiels de compétitivité**.

De même, si la surveillance mutuelle avait porté sur l'évolution de la balance des paiements courants, de l'endettement privé et de la part du crédit dans l'économie, la grande fragilité de certains États membres serait apparue (existence de « bulles », dépendance extérieure,...).

La monnaie unique a pu contribuer, un temps, à dissimuler cette évolution. L'euro a temporairement offert à ces pays une protection - illusoire -, mais la réalité a fini par s'imposer.

**À l'inefficacité du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance, s'ajoute le caractère inopérant de son volet correctif.**

*b) ... qui n'a de toute façon pas été appliqué*

**Incomplet, le Pacte de stabilité et de croissance n'a pas non plus été appliqué.**

Les procédures prévues pour remédier à un déficit excessif, telles que les avertissements, les recommandations, les demandes de rapports, les mises en demeure, revêtent un **caractère très peu dissuasif**. De ce point de vue, la crise de l'euro a montré que les États membres redoutaient davantage les marchés financiers que la Commission, la pénalisation par les premiers étant immédiate, alors que celle par la seconde n'est que théorique. Seuls les marchés ont jusqu'à présent réussi à obtenir des États une modification substantielle de leur politique budgétaire.

D'ailleurs, **les sanctions lourdes** prévues par les traités (révision de la politique de prêts de la Banque européenne d'investissement à l'égard de l'Etat membre concerné, dépôts ne portant pas intérêt ou amendes) **n'ont jamais été mises en œuvre**. La procédure pour déficit excessif a été engagée à plusieurs reprises, mais jamais menée à son terme, le Conseil, utilisant son pouvoir discrétionnaire, ayant refusé, en novembre 2003, de voter les recommandations présentées par la Commission contre l'Allemagne et la France qui ne respectaient pas le critère de déficit public. **Le Pacte a ainsi été privé de toute crédibilité.**

Il devenait alors difficile de sanctionner les « mauvais élèves » dont le poids économique était bien moindre, la Grèce par exemple.

**Qui plus est, les règles du Pacte ont été assouplies.** Les deux règlements de 1997 ont ainsi été modifiés en juin 2005 afin que l'objectif à moyen terme d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire puisse être différencié selon les États membres de manière à tenir compte de la diversité des situations économiques et budgétaires. Concrètement, plusieurs aménagements ont été apportés : les États membres ont été autorisés à avoir un déficit public supérieur à 3 % du PIB en cas de récession, les délais de réduction du déficit en cas de déficit excessif ont été allongés, passant de un à deux ans, certains types de dépenses, les investissements, par exemple, ont pu faire l'objet d'une prise en compte spécifique pour l'évaluation du caractère excessif d'un déficit.

C'est finalement toute la gouvernance économique de l'Union européenne qui a pâti de ce laxisme budgétaire et de la liberté prise par les États membres avec les règles qu'ils avaient eux-mêmes fixées.

## **B. UN DÉBAT RÉCURRENT : GOUVERNANCE OU GOUVERNEMENT ÉCONOMIQUE ?**

### **1. Des différences à relativiser**

Les politiques économiques sont actuellement conduites par les États membres et font en principe l'objet d'une coordination au niveau européen. C'est ce schéma général qu'évoque le terme de gouvernance économique européenne, qui « désigne les modalités de répartition du pouvoir de décision en matière de politique économique entre les différentes institutions qui en sont chargées » (1).

Le **débat** sur la façon de doter l'Union européenne d'un véritable gouvernement économique n'est **pas nouveau**. Il avait été lancé lors des négociations du traité de Maastricht, en 1991/1992, et portait sur l'opportunité d'établir un **contre-pouvoir à la BCE**, dont la crédibilité dans la conduite de la politique monétaire est forte, voire de limiter l'indépendance de cette dernière. Il est réapparu lors de la création de la monnaie unique, en 1999.

De fait, la notion de « gouvernement économique européen » est ambiguë. Il semble qu'aucune définition de ce terme n'ait jamais été donnée.

Cette question renverrait à un débat, voire une **controverse politique, opposant des conceptions française et allemande** sur l'organisation de la politique économique en Europe, qui s'exprime d'ailleurs dans des concepts différents :

– **la France** serait favorable à la mise en place d'un « **gouvernement** » économique, ce terme évoquant le recours à la méthode communautaire et supposant donc un renforcement des institutions économiques dotées de pouvoirs de décision, au motif, précisément, que la gouvernance actuelle est complexe et inefficace, bref trop faible ;

– **l'Allemagne**, au contraire, qui estimerait cette position inacceptable, serait attachée à la « **gouvernance** », plus proche des concepts du droit international et qui froisse moins la susceptibilité des États.

Finalement, il avait été décidé d'instituer l'**Eurogroupe**, qui est une instance informelle plus réduite que le Conseil ECOFIN, réunissant les ministres des finances de **la seule zone euro** afin de coordonner les politiques économiques des États concernés.

---

(1) Jean-François Jamet, Fondation Robert Schuman, *Questions d'Europe n° 167, Un gouvernement économique européen : du slogan à la réalité ? (1<sup>ère</sup> partie)*, 19 avril 2010.

Cependant, cette opposition franco-allemande est souvent présentée de façon caricaturale et la **distinction** gouvernance/gouvernement économique est probablement **moins profonde** qu'on le dit parfois.

## 2. Des termes employés de façon indifférente

La crise de l'euro a de nouveau suscité des interrogations sur le sens qu'il fallait donner aux termes « gouvernance » ou « gouvernement » économique, indifféremment utilisés dans divers documents établis à cette occasion.

Ainsi, à la lettre adressée aux chefs d'Etat et de gouvernement, le 8 février 2010, par le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, est annexé un document consacré à la stratégie européenne pour la croissance et l'emploi, selon lequel « *l'évolution récente de la situation dans la zone euro montre qu'il est urgent de renforcer notre gouvernance économique* ». Il poursuit : « *Que l'on parle de « coordination des politiques » ou de « gouvernement économique », peu importe les termes* ».

Même si le choix des termes importe peu, il n'en demeure pas moins que ceux-ci sont précisément **utilisés sans logique apparente**, ce qui contribue à **entretenir l'ambiguïté sémantique**.

La déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro, adoptée le 25 mars 2010, qui fixe les grandes lignes du mécanisme d'assistance financière à la Grèce, indique ainsi que ses signataires considèrent également que « *le Conseil européen doit renforcer le gouvernement économique de l'Union européenne* ». Cette rédaction semble conforme aux revendications traditionnelles de la France. Toutefois, la version anglaise de ce document, au lieu de « *gouvernement économique* », mentionne, semble-t-il à la demande des Pays-Bas et du Royaume-Uni, la « *gouvernance économique* ». Le Président Van Rompuy a dû reconnaître l'existence d'une « *traduction asymétrique* », mais a nié des divergences de vues.

L'ambiguïté n'a pas disparu pour autant par la suite.

Ainsi un document commun du 21 juillet 2010 des ministres allemand et français des finances, Wolfgang Schäuble et Christine Lagarde, est-il intitulé *Gouvernement économique européen*.

La Déclaration franco-allemande du 18 octobre suivant évoque également la nécessité de renforcer « *le gouvernement économique européen* ».

## II. « L'EUROPE SE FERA DANS LES CRISES... »

« L'Europe se fera dans les crises et elle sera la somme des solutions apportées à ces crises », écrit Jean Monnet dans ses *Mémoires*.

Le constat que **l'Union européenne n'avance que dans l'adversité** est aujourd'hui bien établi et a trouvé une nouvelle illustration avec la crise qu'a traversée la zone euro au cours des premiers mois de 2010.

Les récentes décisions prises en Europe, tant la mise en place d'un mécanisme de stabilisation financière que l'acceptation par la Banque centrale européenne (BCE) d'acheter directement des emprunts d'Etat, constituent une **rupture importante** par rapport aux grands principes posés par les traités de Maastricht et d'Amsterdam.

Au-delà de ces mesures d'urgence, la crise de la zone euro a créé un **contexte favorable à l'approfondissement de la gouvernance économique en Europe**. Sans cette crise, il est probable que cette question en serait restée au niveau des débats académiques, sans connaître d'avancées substantielles.

### A. LA PRESSION DES ÉVÉNEMENTS : SURMONTER LES CRISES

La crise qui a touché la Grèce au cours des premiers mois de l'année aurait pu rester ponctuelle, ne concernant qu'un Etat de taille réduite dont le poids dans l'économie européenne, soit environ 3 %, pouvait paraître négligeable. Tel n'a pas été le cas, bien au contraire.

Alors que les traités posent le principe de la non co-responsabilité en matière de dette publique entre États membres, la crise a conduit l'Europe à renoncer à l'idée selon laquelle il était possible de laisser un État membre faire faillite plutôt que de se porter à son secours et a contraint la zone euro à **faire prévaloir la solidarité sur le droit**.

Du reste, les solutions retenues ont, le plus souvent, été mises en œuvre, non pas en contradiction avec les traités, mais **en dehors des traités**, devant la **nécessité de combler un vide juridique**. La crise de l'euro, et ses conséquences sur la gouvernance économique, démontrent, une fois encore, le **pragmatisme de la construction européenne**.

## 1. La crise grecque

La crise grecque, au premier semestre 2010, a :

– constitué le signal avant-coureur d'une crise de soutenabilité des finances publiques nationales en Europe. La crise de l'euro a d'abord été une crise de l'endettement excessif ;

– été le déclencheur d'une crise d'une extrême gravité qui a suscité des craintes quant à l'avenir de la monnaie unique elle-même ;

– et mis en évidence l'absence de dispositifs européens pour soutenir les États membres fragiles.

Elle est intervenue dans un **contexte de crise internationale** qui, depuis trois ans, a des répercussions bancaires, financières, économiques et sociales. Afin d'éviter un effondrement général de l'économie, comme lors de la Grande Dépression des années 1930, les pouvoirs publics ont été amenés à mettre en œuvre des politiques économiques de relance, sollicitant à la fois la politique monétaire et la politique budgétaire. La recapitalisation du secteur bancaire, la baisse sensible des recettes fiscales et les dépenses publiques mécaniques entraînées par le jeu des stabilisateurs automatiques ont provoqué une **forte dégradation de la situation des finances publiques**. De ce point de vue, la crise grecque apparaît comme une conséquence de la crise financière et économique mondiale qui a commencé en 2007/2008.

Mais elle a **aussi des causes spécifiquement nationales** tenant au poids de l'économie souterraine, aux faiblesses de l'administration fiscale et à la récurrence des problèmes budgétaires, l'écart entre ses prévisions budgétaires et le solde réalisé ayant toujours été important.

À ces facteurs structurels, il convient d'ajouter la **manipulation des statistiques officielles** et la sous-estimation de l'ampleur des problèmes, qui ne sont d'ailleurs pas nouvelles. Rappelons en effet que, dès son entrée dans la zone euro, en 2001, la Grèce a bénéficié de l'indulgence de ses partenaires européens qui ont choisi de ne pas accorder trop d'attention à la fiabilité discutable de ses statistiques ni au respect aléatoire des critères de convergence.

Pour autant, la Grèce a été la première à souffrir de la réaction inquiète des marchés, parce qu'elle constituait le **« maillon faible » de l'Union économique et monétaire**, mais elle n'était pas la seule cause des turpitudes qu'a connues la zone euro. Loin de là.

L'application laxiste des dispositions du Pacte de stabilité et de croissance et les fortes divergences des politiques économiques nationales se sont traduites par une **hétérogénéité accrue entre États membres**. La monnaie unique, qui interdit désormais d'utiliser le taux de change comme méthode d'ajustement, a brutalement durci les conditions d'emprunt sur les marchés financiers. Les charges d'emprunt deviennent alors difficilement supportables, en particulier pour les États membres déjà lourdement endettés.

C'était le cas de la Grèce. L'explosion du déficit et de la dette publics grecs due à la crise internationale a provoqué un emballement des marchés financiers, déjà inquiets quant à la solvabilité de l'État grec en cas de crise économique grave et quant à la soutenabilité de la politique budgétaire de ce pays, puis une baisse sensible et régulière du cours de la monnaie unique européenne, tandis que les agences de notation dégradaient la dette souveraine grecque. La hausse continue des taux d'intérêt imposés à la Grèce a obligé le gouvernement grec à adopter un plan de réduction drastique des dépenses publiques et a finalement **empêché ce pays d'emprunter sur les marchés**.

Il était devenu évident qu'**une aide extérieure était indispensable pour la Grèce**. La mise en place d'une telle aide a pourtant pris du temps et donné lieu à d'**après négociations** qui ont démontré de façon flagrante la **faible cohésion de la zone euro**.

Les débats ont aussi porté sur l'opportunité d'une intervention du Fonds monétaire international (FMI). L'expertise et les moyens considérables du FMI plaident en faveur de son intervention, mais celle-ci était politiquement délicate. Le Fonds était certes déjà intervenu en faveur d'États membres de l'Union européenne, la Lettonie, la Hongrie ou la Roumanie, pour soutenir leur balance des paiements, mais ces États n'appartiennent pas à la zone euro. Le recours au FMI apparaissait donc comme un aveu d'impuissance. D'un autre côté, l'intervention de la seule zone euro semblait contraire aux traités, qui prévoient explicitement la non-garantie par l'Union européenne des engagements des autorités publiques des États membres.

La mise en place du plan d'aide à la Grèce a été **longue et laborieuse** et s'est faite en plusieurs étapes, traduisant les hésitations de certains États membres, l'Allemagne en particulier, qui ont opposé une très forte résistance à l'idée même de solidarité avec la Grèce.

La principale étape a été, le **25 mars 2010**, l'adoption d'une **déclaration des chefs d'État et de gouvernement de la zone euro** qui pose le principe d'une aide de la zone à la Grèce et arrête les modalités de cette aide :

– elle intervient en dernier recours, en particulier si le financement de marché est insuffisant ;

– elle s’inscrit dans le cadre d’un accord comprenant une implication financière substantielle du FMI et une majorité de financement européen ;

– celui-ci prend la forme de prêts bilatéraux coordonnés des États membres de la zone euro, au *prorata* de la part de ces derniers au capital de la BCE, qui seraient décidés par les États membres de la zone euro à l’unanimité.

Dans une déclaration du 11 avril, les chefs d’État ou de gouvernement de la zone euro ont précisé les modalités techniques de l’éventuel soutien à la Grèce. Dans le cadre d’un programme commun avec le FMI, qui s’étale sur une période de trois ans, les États membres de la zone euro fournissent la première année des prêts bilatéraux jusqu’à 30 milliards d’euros, à un taux de l’ordre de 5 %. Les montants disponibles ultérieurement sont déterminés en fonction des besoins éventuels de la Grèce. Le montant de l’aide mise à disposition par le FMI se situe entre 10 et 15 milliards d’euros. Les trois principaux contributeurs sont l’Allemagne, avec 8,4 milliards d’euros, la France, pour 6,3 milliards, et l’Italie, avec 5,5 milliards.

Les États membres de la zone euro sont convenus de décider à l’unanimité, au vu des évaluations de la Commission et de la BCE, de l’activation du plan de soutien. Un État membre peut néanmoins choisir de ne pas participer au versement d’une tranche du programme sans que cela empêche le soutien par les autres États membres.

Enfin, à la suite de la demande de la Grèce d’activer le plan de soutien, le 23 avril, les ministres des finances de la zone euro se sont accordés, le 2 mai, sur un plan d’aide à la Grèce sur trois ans prévoyant **110 milliards d’euros de prêts**, dont 80 provenant des États membres de la zone euro (1), comprenant les 30 milliards débloqués la première année, et 30 milliards du FMI. La contribution totale de la France atteindra 16,8 milliards d’euros.

Ce plan d’aide s’est accompagné de **contreparties** de la part de la Grèce, qui a dû accepter de présenter un programme d’assainissement budgétaire particulièrement drastique.

---

(1) Le 11 août 2010, le Parlement slovaque a refusé d’autoriser la participation financière du pays au plan d’aide à la Grèce.

## 2. Mettre la zone euro à l'abri d'une crise systémique

Les opérateurs financiers se sont rendu compte de **l'inertie des dirigeants européens**, d'autant plus que ceux-ci ne disposaient alors pas d'outils pour réagir promptement, et ont compris que la faillite d'un État membre n'était plus une hypothèse d'école, ce qui a provoqué une **panique sur les marchés**.

Les **atermolements des dirigeants européens** pendant la crise grecque ont convaincu les marchés que l'Europe n'était pas gouvernée et ont fait naître des doutes sur la solidité et la viabilité de la monnaie unique elle-même, avec d'éventuelles conséquences sur le système financier international. Rappelons que le président des États-Unis est d'ailleurs intervenu pour demander que l'Europe prenne des mesures rapides et adéquates.

C'est pourquoi, afin d'éviter que la crise grecque ne se transforme en crise systémique affectant la stabilité de la zone euro, un **mécanisme de stabilisation financière d'une ampleur inédite de 750 milliards d'euros** - sa portée est « *historique* » a déclaré le secrétaire d'État chargé des affaires européennes lors de son audition devant votre commission, le 18 mai dernier - a été mis en place, dans la nuit du 9 au 10 mai 2010.

Ce mécanisme, qui concrétise l'engagement pris par les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro dans leur déclaration du 25 mars 2010 de « *disposer d'un cadre robuste pour la résolution des crises* », a été conçu de la manière suivante :

– un **premier volet communautaire**, inspiré du mécanisme d'aide à la balance des paiements des États membres qui n'appartiennent pas à la zone euro, prévoit des concours, garantis sur le budget de l'Union européenne, à hauteur de **60 milliards d'euros**, fondé sur l'article 122.2 du traité selon lequel : « *Lorsqu'un État membre connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut accorder, sous certaines conditions, une assistance financière de l'Union à l'État membre concerné [...]* ». Cette assistance peut être apportée à tous les États membres. Concrètement, la Commission pourra contracter des emprunts sur les marchés financiers ou auprès des institutions bancaires puis prêter ces sommes aux États membres en difficulté. Des **fortes conditionnalités**, y compris des engagements en termes d'économies budgétaires, sont attachées à l'octroi des fonds et sont vérifiées régulièrement ;

– un **deuxième volet intergouvernemental**, qui, dans le cadre d'une structure *ad hoc* d'une durée de trois ans, dite *Special Purpose Vehicle* (SPV), bénéficiera de **garanties des États membres de la zone euro pouvant aller jusqu'à 440 milliards d'euros**, répartis au *pro rata* de leur participation au capital de la BCE, soit une garantie de 88 milliards d'euros pour la France. Les États non membres de la zone euro peuvent participer volontairement à ce mécanisme, la Suède et la Pologne ayant fait part de leur intention d'y contribuer ;

– un **troisième volet** prévoit des **interventions du FMI**, jusqu'à la moitié de la contribution européenne, soit **250 milliards d'euros**.

Dans le même temps, la **BCE** a accepté de procéder à des **interventions exceptionnelles** concernant les secteurs des obligations publiques et privées dans la zone euro, c'est-à-dire en **achetant des dettes souveraines** sur les marchés secondaires, ce qu'elle avait toujours refusé de faire jusqu'alors.

Ce fonds de stabilisation, qui a été mis en place en quelques jours quand il avait fallu trois mois pour finaliser le plan à la Grèce, vient indéniablement donner un **contenu au concept de gouvernance économique** en Europe en instaurant un **mécanisme concret de solidarité**, certes obligée, au sein de la zone euro, en contrepartie de conditions strictes.

### **3. Un dispositif de nature essentiellement intergouvernementale**

La crise a fait progresser la gouvernance économique de l'Europe. Celle-ci dispose désormais, pour trois ans, d'un dispositif concret de solidarité financière directe entre les États membres de l'Union économique et monétaire, et susceptible de préfigurer un mécanisme permanent de gestion des crises. De réels progrès ont donc été réalisés.

Pour vos rapporteurs, les décisions prises marquent assurément une orientation nouvelle, mais doivent être regardées davantage comme le **résultat d'une situation d'urgence** que comme la volonté mûrement réfléchie d'améliorer la gouvernance économique de l'Europe.

D'une part, l'Union européenne est **encore loin de disposer d'un véritable gouvernement économique**. Celui-ci, en effet, supposerait de se doter d'institutions nouvelles, par exemple un secrétariat consacré à la gestion de la seule zone euro. De même, les États conservent la maîtrise de leur souveraineté budgétaire. Quant au budget européen, il est très faible et il n'existe aucune politique fiscale commune.

Dans son discours devant le Parlement européen du 23 juin 2010, Herman Van Rompuy a précisé le cadre, et donc aussi les limites, de la réforme de la gouvernance économique et a rejeté l'idée d'institutions nouvelles : « *Certaines propositions pourraient nécessiter une modification du traité, mais, comme cela suppose une procédure longue et lourde, nous donnerons la priorité aux propositions qui peuvent être mises en œuvre plus rapidement et plus facilement. En tout état de cause, il semble qu'un consensus se fasse jour pour considérer que nous n'avons pas besoin de créer de nouvelles institutions pour notre gouvernance économique, mais que nous devons faire un meilleur usage de celles dont nous disposons déjà. Certaines décisions seront parfois nécessaires au niveau des pays de la zone euro et, lorsqu'il y a lieu, je convoquerai alors des sommets de la zone euro, comme je l'ai déjà fait à deux occasions ; c'est cependant au niveau de l'ensemble de l'Union qu'il faudra régler les principaux éléments de notre gouvernance économique* ».

D'autre part, et surtout, les débats sur le renforcement de la gouvernance économique ont suscité des **tensions entre les États membres**, qui n'en ont pas tous la même conception.

Parmi eux, un certain nombre ont ainsi manifesté leurs réticences, voire leur hostilité aux propositions de la Commission visant à renforcer la coordination des politiques économiques nationales.

L'Allemagne, en particulier, s'en est longtemps tenue à une stricte lecture des traités pour ne pas venir en aide à la Grèce, avant de se rallier, non sans difficultés, à cette solution.

Elle a opposé de fortes résistances à la mise en place du dispositif de stabilisation financière, imposant d'exigeantes contreparties en termes d'économies budgétaires supplémentaires de la part des États membres fragilisés par la crise de l'euro, comme l'Espagne et le Portugal. Elle a également obtenu que, dans le dispositif, chaque pays ne garantisse que sa part des contributions pour les prêts qui seraient octroyés au détriment d'une garantie solidaire de tous les États membres pour l'intégralité des prêts, refusant ce qu'elle appelle une « Union de transferts budgétaires ».

Elle s'est également opposée, avec le soutien des Présidents Van Rompuy, Barroso et Juncker, à la revendication française d'institutionnaliser l'Eurogroupe au niveau des chefs d'État et de gouvernement, qui se serait réuni régulièrement et aurait été doté d'un secrétariat général. Les réunions de l'Eurogroupe à ce niveau devraient rester informelles et convoquées en tant que de besoin. La position allemande sur ces questions a finalement prévalu dans l'accord conclu à Berlin entre Angela Merkel et Nicolas Sarkozy, le 14 juin dernier.

Vos rapporteurs insistent sur ce contexte politique dont il faut tenir compte. Les mesures prises par les chefs d'État et de gouvernement pour sortir de la crise de l'euro, qui ont dû **combler le vide des traités** sur ce point et qui revêtent un **fort caractère intergouvernemental**, ne constituent **pas une avancée vers le fédéralisme** auquel certains aspirent.

## ***B. ALLER AU-DELÀ : RÉFORMER LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE***

Les mesures prises dans l'urgence pour préserver la stabilité de la zone euro ne sauraient, à elles seules, suffire à renforcer la gouvernance économique européenne. Aussi s'accompagnent-elles d'une **réflexion sur la réforme de la discipline commune**.

Cette réflexion, qui vise le moyen, voire le long terme, est extrêmement nourrie. Bien que les thèmes abordés et les propositions formulées soient souvent proches, le nombre important d'initiatives peut parfois brouiller la perception du sujet.

Du reste, les différentes institutions impliquées se livrent à des **jeux de pouvoir** dans le but d'orienter le débat en fonction de leurs intérêts. La Commission et le groupe de travail, en particulier, se sont apparemment placés dans une situation de concurrence, la première ayant systématiquement présenté ses propositions quelques jours avant les réunions du second. Pourtant, les conclusions du Conseil européen du 16 septembre 2010 indiquent que le rapport final du groupe de travail *« proposera un ensemble complet de mesures destinées à orienter le travail législatif »*.

### **1. Le groupe de travail Van Rompuy**

Les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro, dans leur **déclaration du 25 mars 2010** arrêtant le principe d'un plan d'aide à la Grèce, ont également affirmé vouloir :

– *« promouvoir une forte coordination des politiques économiques en Europe »* et *« renforcer le gouvernement économique de l'Union européenne »* ;

– *« renforcer et compléter le cadre existant pour assurer la soutenabilité budgétaire dans la zone euro »* ;

– *renforcer « la surveillance des risques économiques et budgétaires et les instruments de leur prévention, y compris la procédure pour déficit excessif »* ;

– « *disposer d'un cadre robuste pour la résolution des crises, respectant le principe de la responsabilité budgétaire de chaque État membre* ».

Enfin, ils ont demandé au président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, « *d'établir, en coopération avec la Commission, un groupe de travail avec les États membres, la présidence tournante et la BCE pour présenter au Conseil, avant la fin de l'année, les mesures nécessaires pour atteindre cet objectif, en explorant toutes les options pour renforcer le cadre juridique* ».

Le groupe de travail, qui rassemble, outre le Président Van Rompuy, les ministres des finances des Vingt-Sept, le commissaire en charge des affaires économiques et monétaires, Olli Rehn, le président de la BCE, Jean-Claude Trichet, et le président de l'Eurogroupe, Jean-Claude Juncker, s'est réuni six fois.

Sa première réunion, le 21 mai dernier, a été l'occasion de fixer les **quatre grands objectifs** poursuivis :

1°) parvenir à une plus grande discipline budgétaire, en renforçant le Pacte de stabilité et de croissance pour le rendre plus efficace ;

2°) réduire les écarts de compétitivité entre les États membres ;

3°) disposer d'un mécanisme efficace de résolution des crises ;

4°) renforcer la gouvernance économique en termes institutionnels.

**Thèmes abordés lors des réunions du groupe de travail sur la gouvernance économique**

**21 mai** : Fixation des quatre objectifs poursuivis par le groupe de travail

**7 juin** : Surveillance budgétaire et surveillance macroéconomique

**12 juillet** : Pacte de stabilité et de croissance et surveillance macroéconomique

**6 septembre** : Cadres budgétaires nationaux, surveillance macroéconomique et système de sanctions

**27 septembre** : Echange de vues sur les propositions législatives de la Commission européenne (surveillance de l'endettement, système de sanctions, surveillance macroéconomique)

**18 octobre** : Finalisation du rapport qui sera présenté au Conseil européen

Le primat accordé à la question du déficit budgétaire ne doit pas occulter l'importance des autres aspects de la politique économique (convergence de la fiscalité, optimisation de la croissance, encouragement de l'innovation, création d'emplois,...).

Initialement prévue pour la fin de l'année, la remise des conclusions du groupe de travail a été avancée au Conseil européen des 28 et 29 octobre, auquel le Président Van Rompuy présentera un rapport.

Celui-ci a également présenté un rapport d'étape au Conseil européen du 17 juin 2010, puis à celui du 16 septembre où, semble-t-il des divergences persistaient entre États membres.

Ce groupe de travail constitue le dispositif central de la réforme de la gouvernance économique en Europe. Il permet aux États membres, à la fois de discuter des grandes orientations de la réforme de la gouvernance économique et d'arrêter les positions de principe qui seront ensuite mises en œuvre. Son rôle est surtout politique. Ses débats fournissent les limites de ce que les États membres peuvent accepter en la matière.

De ce point de vue, son rôle est complémentaire de celui de la Commission, qui a fait de nombreuses propositions, tant en amont que pour mettre en œuvre les décisions du groupe de travail. Dans le même temps, les propositions de la Commission, par souci de réalisme, sont contraintes par les débats au sein du groupe de travail.

## 2. Les travaux de la Commission européenne

La Commission, qui avait déjà appelé l'attention sur la nécessité d'améliorer la gouvernance de la zone euro et la coordination des politiques économiques dans son rapport sur les dix ans de l'Union économique et monétaire, en 2008, a récemment présenté **deux communications** relatives au renforcement de la gouvernance économique afin de tirer les leçons de la crise de l'euro :

– le 12 mai dernier, une communication intitulée *Renforcer la coordination des politiques économiques* (1) ;

– le 30 juin, une communication intitulée *Améliorer la coordination des politiques économiques au profit de la stabilité, de la croissance et de l'emploi – Des outils pour renforcer la gouvernance économique de l'UE* (2).

---

(1) COM (2010) 250 final.

(2) COM (2010) 367 final.

Dans sa communication du 12 mai, la Commission analyse les causes de l'échec du système de gouvernance économique en insistant sur la réduction insuffisante de la dette publique au cours des dix dernières années et sur les déséquilibres macroéconomiques entraînés par des écarts de compétitivité au sein de la zone euro.

Puis elle propose de :

– **renforcer la surveillance budgétaire** en intervenant à la fois sur le volet préventif et sur le volet correctif du Pacte de stabilité et de croissance (faire intervenir plus en amont et mieux évaluer les programmes de stabilité nationaux, mieux tenir compte de la surveillance budgétaire européenne dans les budgets nationaux, accroître le rôle du critère de la dette, prévoir des sanctions plus rapides et plus dissuasives,...) ;

– **renforcer la surveillance macroéconomique** en la faisant porter sur d'autres éléments que les questions budgétaires, par exemple sur l'évolution de la compétitivité, et en mettant en place des indicateurs nouveaux avec des seuils d'alerte, ...

– procéder à l'évaluation simultanée des politiques budgétaires et structurelles des États membres de manière à déceler plus tôt les déséquilibres potentiels et faire examiner en amont les budgets nationaux par les pairs en instituant un « **semestre européen** » ;

– se doter d'un **cadre pérenne de gestion des crises** pour les États de la zone euro.

Dans sa communication du 30 juin, la Commission développe et précise ses propositions, qui « *s'adressent à l'ensemble des 27 États membres, même si certaines dispositions ne sont applicables qu'aux États membres de la zone euro* », afin d'en accentuer la portée pratique. Elle détaille notamment son projet d'un « semestre européen ».

Le 29 septembre dernier, la Commission a présenté **six propositions de nature législative**, soit cinq propositions de règlement et une proposition de directive, mettant en œuvre les orientations retenues.

### **3. Les initiatives d'États membres**

Plusieurs États membres sont également intervenus dans la réflexion sur la gouvernance économique européenne.

C'est en particulier le cas de l'Allemagne et de la France.

Le 6 mai 2010, à la veille de la réunion des chefs d'État et de gouvernement de la zone euro, Angela Merkel et Nicolas Sarkozy ont adressé au président du Conseil européen et à celui de la Commission une lettre dans laquelle ils affirment la nécessité de « *renforcer la gouvernance économique de la zone euro* » et dessinent trois pistes :

1°) « *un renforcement de la surveillance budgétaire dans la zone euro, comportant des sanctions plus efficaces pour les procédures de déficit public excessif et renforçant la cohérence entre les procédures budgétaires nationales et le Pacte de stabilité et de croissance* » ;

2°) « *l'élargissement de la surveillance aux questions structurelles et de compétitivité et aux déséquilibres et le renforcement de l'efficacité des recommandations de politique économique de l'Union européenne* » ;

3°) « *pour l'avenir, les options pour créer un cadre robuste pour la résolution des crises respectant le principe de la responsabilité budgétaire de chaque État membre* ».

Le 21 juillet, les ministres des finances allemand et français, Wolfgang Schäuble et Christine Lagarde, ont présenté un « papier » commun consacré au « *gouvernement économique européen* ».

Ce texte présente les « *propositions concrètes et opérationnelles* » de l'Allemagne et de la France, tout en précisant que ces propositions ont été formulées « *en exploitant toutes les possibilités offertes par les traités existants* ».

Il est articulé autour des trois axes qui avaient été retenus dans la lettre du 6 mai.

Ces propositions, qui, pour l'essentiel, sont proches de celles du groupe de travail présidé par Herman Van Rompuy et de celles de la Commission, définissent ainsi la position de deux grands États membres et fixent les grands axes de la réforme de la gouvernance économique en Europe.

### III. VERS UN GOUVERNEMENT ÉCONOMIQUE EUROPÉEN ?

La **crise** à laquelle ont dû faire face l'Union européenne et la zone euro n'était pas seulement économique. Elle était **aussi politique**. Elle a souligné l'absence de mécanismes de surveillance crédibles, démontré l'échec de la stratégie, non financée, arrêtée pour améliorer la compétitivité européenne et révélé le manque de capacité de réaction rapide et de solidarité en Europe. Elle a aussi montré l'absence de liens avec la gestion économique conjoncturelle.

Au-delà des mesures d'urgence, concernant d'abord la Grèce puis l'ensemble de la zone euro, l'Union européenne cherche à tirer les leçons de la crise et à **pallier le caractère incomplet de sa gouvernance économique**.

Le groupe de travail présidé par Herman Van Rompuy, la Commission européenne ainsi que certains États membres ont formulé des propositions, certaines faisant l'objet d'un consensus au Conseil, d'autres étant encore discutées, qui, si elles sont mises en œuvre, devraient profondément réformer le système de gouvernance économique. À cette occasion, le thème du gouvernement économique est ainsi revenu dans les négociations européennes.

Des avancées importantes ont déjà été obtenues, en particulier en termes de surveillance budgétaire et macroéconomique des États membres, de coordination de cette surveillance et, dans une moindre mesure, de sanction du non respect des règles. Nous n'en sommes pas encore à l'institution d'un véritable gouvernement économique et vos rapporteurs sont d'avis que, si l'on entend progresser dans cette direction, il convient de poursuivre la réflexion et les efforts de chacun.

#### ***A. RENFORCER LA SURVEILLANCE DES ETATS MEMBRES***

Partager une monnaie unique requiert de la part des États qui l'utilisent le respect d'un certain nombre de règles destinées à assurer la cohésion de l'ensemble. Or, la zone euro souffre non seulement d'un fort niveau d'endettement, mais aussi de divergences économiques croissantes.

Les mécanismes prévus pour veiller à cette cohésion, trop axés sur les seuls paramètres budgétaires, n'ont pas fonctionné. Parfois même, ils n'auraient de toute façon pas pu fonctionner correctement, faute de disposer de données statistiques crédibles.

La réforme de la gouvernance économique en Europe nécessite donc un renforcement substantiel de la surveillance sur les plans budgétaire et économique. Ce second volet est le plus innovant ; il est aussi celui qui demandera le plus travail de mise en œuvre.

### 1. Disposer de statistiques fiables

La crédibilité de la surveillance budgétaire est largement tributaire de statistiques budgétaires fiables, que les États membres notifient à la Commission, soit, concrètement, à son office statistique, Eurostat, pour pouvoir appliquer la procédure de déficit excessif.

Or, la crise grecque a mis en lumière, à la fois, les **limites des appareils statistiques** de certains États membres et de l'Union européenne et les **manipulations** dont ces statistiques pouvaient faire l'objet.

Le gouvernement grec a en effet, à plusieurs reprises, révisé ses statistiques en matière de finances publiques, qui avaient été délibérément sous-estimées par le gouvernement précédent.

Jusqu'à la crise, Eurostat n'avait qu'un rôle de collecte et de coordination des statistiques nationales, mais non de certification de ces informations. Il dépendait donc des chiffres que les instituts de statistiques nationaux voulaient bien lui transmettre.

Or, ces chiffres pouvaient avoir été falsifiés, comme c'était le cas en Grèce, rendant d'autant plus délicate la détection des difficultés de ce pays.

Un récent règlement a donc **renforcé les prérogatives d'Eurostat** (1).

Ce texte donne à Eurostat des **droits d'accès supplémentaires** à un **ensemble plus vaste d'informations** nécessaires à l'évaluation de la qualité des données. Ainsi, lorsqu'il effectue des visites méthodologiques dans un État membre dont les statistiques font l'objet d'un examen, Eurostat est désormais autorisé à accéder aux comptes des administrations centrales, des administrations d'États fédérés, des administrations locales et des administrations de sécurité sociale, ainsi qu'aux informations comptables ayant servi à leur établissement, aux enquêtes et questionnaires statistiques pertinents. Les contrôles devront principalement porter sur les comptes publics des différentes unités des administrations publiques et sur les comptes des

---

(1) Règlement (UE) n° 679/2010 du Conseil du 26 juillet 2010 portant modification du règlement (CE) n° 479/2009 en ce qui concerne la qualité des données statistiques dans le contexte de la procédure concernant les déficits excessifs.

unités publiques classées en dehors du secteur des administrations publiques. L'utilisation statistique des comptes publics devra également être évaluée.

Enfin, les États membres doivent s'assurer que les institutions et les fonctionnaires chargés de notifier à Eurostat les données effectives et les comptes publics sur la base desquels les statistiques sont établies respectent certaines obligations professionnelles.

Concrètement, **Eurostat entretient un dialogue permanent avec les autorités statistiques des États membres** et, à cette fin, y effectue :

– des **visites de dialogue régulières**, qui constituent l'occasion d'identifier les risques ou les problèmes potentiels concernant la qualité des données notifiées, grâce au passage en revue des données notifiées, à l'examen des aspects méthodologiques et des sources statistiques et à l'évaluation de la conformité aux règles comptables ;

– et, éventuellement, des **visites méthodologiques**, qui ont pour objet de contrôler les processus et de vérifier les comptes qui justifient les données notifiées et de tirer des conclusions relatives à la qualité des données notifiées. Elles ne sont effectuées que dans des cas exceptionnels, lorsque des risques ou des problèmes importants ont été clairement identifiés quant à la qualité des données, dans des conditions précisées par le règlement.

Par ailleurs, les États membres ont également approuvé l'idée d'assurer l'indépendance des instituts nationaux de statistiques afin de les soustraire aux influences politiques. Il n'est toutefois pas nécessaire que cette indépendance figure dans un texte pour être effective. Ainsi, l'INSEE est juridiquement une direction du ministère français des finances, mais il ne reçoit aucune instruction politique et la grande qualité des statistiques françaises est unanimement reconnue.

## **2. La surveillance budgétaire**

Le Pacte de stabilité et de croissance a échoué à assurer le respect des critères de finances publiques et à éviter une crise de l'endettement en Europe.

C'est pourquoi la recherche d'une **plus grande discipline budgétaire grâce à un renforcement du Pacte** constitue le **premier objectif** de la réforme de la gouvernance économique, fixé par le groupe de travail présidé par Herman Van Rompuy.

Des **progrès substantiels** ont été réalisés en ce qui concerne le renforcement de la surveillance budgétaire.

Celle-ci a démontré son inefficacité : le volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance n'est pas suffisamment dissuasif, tandis que son volet correctif, qui comporte un ensemble de sanctions, n'est guère applicable.

Pour être plus efficace, la surveillance budgétaire doit être permanente et intervenir le plus en amont possible. Actuellement, le non respect des critères de finances publiques ne peut être sanctionné que trop tardivement, les sanctions n'intervenant qu'au stade final de la procédure prévue par le Pacte. Or, on l'a vu, les sanctions prévues ne sont pas appliquées.

### — Volet préventif du Pacte

Un consensus s'est dégagé sur la nécessité d'améliorer le volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance en le rendant plus contraignant afin de **détecter le plus tôt possible les risques de dérive du déficit et de la dette publics**. Il s'agit en quelque sorte d'aider les États membres à devenir plus vertueux.

Le 29 septembre dernier, la Commission a présenté une proposition de règlement modifiant le volet préventif du Pacte pour renforcer la surveillance des positions budgétaires (1).

L'ensemble des États membres, et pas seulement ceux de la zone euro, sont appelés, pour atteindre leur objectif budgétaire à moyen terme, à respecter le **principe de politique budgétaire prudente**, selon lequel la croissance annuelle des dépenses ne devrait pas dépasser un taux de croissance prudent du PIB sur le moyen terme. Le but est d'éviter que des recettes exceptionnelles soient dépensées, alors qu'il convient de les affecter à la réduction de la dette. Les programmes de stabilité ou de convergence seront évalués au regard de ce principe de politique budgétaire prudente. Si un État membre ne respecte pas ce principe, il s'expose à recevoir un avertissement de la Commission et, en cas de manquement persistant ou particulièrement grave, une recommandation du Conseil l'invitant à prendre des mesures correctives.

Par ailleurs, les cadres budgétaires nationaux devraient davantage prendre en compte les objectifs fixés par la surveillance budgétaire au niveau communautaire. C'est ce que vise la Commission avec sa proposition de semestre européen (*cf. infra*).

Ces cadres budgétaires seraient également renouvelés grâce à l'établissement de **normes de présentation communes** permettant d'accroître la transparence des informations budgétaires et d'effectuer des comparaisons

---

(1) COM (2010) 526 final.

entre États membres de manière à faciliter l'évaluation des programmes de stabilité ou de convergence.

Le 29 septembre dernier, la Commission a ainsi présenté une proposition de directive sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (1). Ce texte vise à fixer des règles détaillées relatives aux caractéristiques que les cadres budgétaires des États membres doivent présenter pour garantir l'efficacité de la procédure de déficit excessif. Il détermine des normes européennes minimales à respecter pour favoriser la transparence et faciliter le suivi des évolutions budgétaires, en prévoyant par exemple la publication régulière de données budgétaires afférentes à tous les sous-secteurs de l'administration publique. Les États membres devront également adopter une planification budgétaire pluriannuelle à trois ans au moins, comprenant des objectifs budgétaires à moyen terme. Ils devront aussi fournir des informations détaillées sur les fonds extrabudgétaires ou les dépenses fiscales.

C'est également dans le cadre du débat sur la prévention des déficits que la Commission a proposé que les États membres intègrent l'**objectif de finances publiques saines dans leur droit national**. Il s'agirait pour eux de disposer de procédures budgétaires leur permettant de respecter les dispositions des traités relatives à la discipline budgétaire. Les États membres pourraient ainsi se doter de **dispositifs contraignants** pour aboutir à cet objectif.

Cette question renvoie au débat sur l'**introduction dans les constitutions des États membres d'une règle d'équilibre des finances publiques**, comme l'a fait l'Allemagne.

Ce pays a introduit dans la Loi fondamentale, en août 2009, une disposition, qui entrera en vigueur en 2011, qualifiée de « frein aux déficits », qui comporte les deux obligations suivantes :

– à compter de 2016, le déficit structurel de l'État fédéral devra être inférieur ou égal à 0,35 % du PIB ;

– à compter de 2020, les comptes des *Länder* devront être à l'équilibre structurel.

Concrètement, le gouvernement allemand sera contraint à réduire le déficit budgétaire d'environ 10 milliards d'euros par an jusqu'en 2016. Cette mesure devrait faire reculer l'endettement public de façon significative.

---

(1) COM (2010) 523 final.

L'idée a été avancée que les États de la zone euro puissent, eux aussi, modifier leur Constitution dans ce sens.

Cette question a également été débattue en France, où le Premier ministre a confié à une commission présidée par Michel Camdessus, Gouverneur honoraire de la Banque de France, la mission d'établir un rapport sur les modalités à retenir pour mettre en œuvre l'objectif d'équilibre des finances publiques.

Le rapport Camdessus, remis en juin dernier, propose une révision de la Constitution aux termes de laquelle le Parlement voterait des **lois-cadre de programmation des finances publiques** qui détermineraient les normes d'évolution et les orientations pluriannuelles des finances publiques en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques, sous le contrôle du Conseil constitutionnel. Une loi organique préciserait le contenu des lois-cadre de programmation des finances publiques, la période qu'elles couvrent et celles de leurs dispositions qui s'imposent aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Cette révision de la Constitution permettrait de fixer une trajectoire impérative de réduction des déficits et la date de retour à l'équilibre structurel des finances publiques.

Pour l'un de vos rapporteurs, M. Richard Yung, la modification de la Constitution ne paraît ni utile ni opportune. Elle transférerait la responsabilité budgétaire ultime à une instance juridictionnelle alors qu'il s'agit de la responsabilité première du Parlement. Elle introduirait une rigidité qui pourrait se révéler néfaste dans certaines situations conjoncturelles. Enfin, elle ferait du solde budgétaire l'*ultima ratio* de toute politique économique, alors que d'autres critères doivent être pris en compte et d'autres instruments utilisés.

À ce propos, vos rapporteurs sont d'avis que le Pacte de stabilité et de croissance, qui a trop souffert du primat accordé aux seuls paramètres budgétaires, devrait prendre en compte d'autres critères économiques tels que l'emploi, la politique d'investissement ou l'effort de recherche-développement, afin que la situation particulière des États membres puisse être appréhendée lorsqu'il s'agira pour eux de mettre en œuvre des mesures de redressement. L'application des dispositions du Pacte ne saurait s'affranchir d'une analyse économique d'ensemble permettant de tenir compte, de façon réaliste, de leurs capacités à corriger plus ou moins rapidement les déséquilibres qui les affectent.

Vos rapporteurs estiment également que les critères du Pacte devraient pouvoir être rendus plus flexibles en fonction de la conjoncture économique mondiale. Ainsi, les critères actuels seraient à respecter en période de croissance soutenue, mais seraient modifiés dans un sens moins rigoureux en cas de récession économique ou de crise systémique afin de

pouvoir conduire des politiques contracycliques. Il paraît en effet inutile de chercher à respecter des critères qui ne peuvent l'être et il serait préférable d'adapter des règles plutôt que de les voir systématiquement transgressées par les États membres.

#### — Volet correctif du Pacte

Le volet correctif du Pacte de stabilité et de croissance est, pour l'essentiel, axé sur la procédure de déficit excessif qui prévoit un certain nombre de sanctions. Or, ce dispositif, dans les faits, a démontré son caractère inopérant. En outre, il présente le défaut d'être procyclique, puisque les efforts entrepris par un État membre pour ramener son déficit budgétaire en-dessous du seuil de 3 % pourraient avoir des effets récessifs et briser une éventuelle reprise économique.

Vos rapporteurs considèrent que le retour à un déficit de 3 % doit être modulé selon la situation de chaque pays et selon un calendrier approprié, fixé d'un commun accord entre la Commission et l'État membre concerné. La distinction entre déficit structurel et déficit lié à l'investissement, l'innovation et la recherche en particulier, doit également être prise en compte.

La procédure de déficit excessif interviendrait **plus tôt** afin que les États membres qui ne respectent pas le Pacte de manière répétée puissent être sanctionnés plus rapidement.

De même, compte tenu du rôle joué par l'endettement massif des États européens dans le déclenchement et l'aggravation de la crise de la zone euro, **une attention accrue sera portée au critère de la dette**, à la fois dans la définition des objectifs budgétaires, de telle sorte qu'un État membre plus endetté ait des objectifs budgétaires plus ambitieux, et dans la procédure de déficit excessif.

Concrètement, un État membre présentant une dette publique supérieure à 60 % de son PIB pourrait faire l'objet d'une procédure pour déficit excessif dès lors que son endettement n'a pas suffisamment diminué, dans un délai donné, par rapport à une valeur de référence numérique. De même, si un État membre voit son déficit budgétaire passer en-dessous du seuil de 3 % du PIB, la procédure pour déficit excessif pourrait ne pas être close, dès lors que la trajectoire de son niveau d'endettement laisse supposer que celui-ci ne va pas baisser à l'avenir. La Commission évoque la nécessité d'une diminution annuelle de 1/20<sup>e</sup> de l'écart entre le seuil de 60 % et le taux d'endettement effectif. Le lien entre le déficit et la dette, la seconde étant le résultat de la répétition dans le temps du premier, serait ainsi mieux pris en

compte. Tel est l'objet de l'une des propositions de règlement que la Commission a présentées le 29 septembre dernier (1).

D'une manière générale, la question du renforcement de la surveillance budgétaire revêt une dimension éminemment politique : jusqu'où les États membres acceptent-ils de donner davantage de pouvoir aux institutions communautaires pour surveiller leur politique budgétaire ? La réponse à cette question prend la forme d'un dilemme : soit le dispositif institué est simple, mais il est brutal et ne permet guère d'apporter une solution très élaborée, soit il est plus sophistiqué, mais il prend alors le risque d'être peu lisible et de représenter une intrusion trop grande dans les politiques budgétaires nationales.

L'accord conclu, le 18 octobre dernier, à Deauville, entre Angela Merkel et Nicolas Sarkozy, sous la forme d'une « *Déclaration franco-allemande* », constitue une étape importante pour le renforcement du gouvernement économique européen.

### 3. La surveillance macroéconomique

Le **deuxième objectif** fixé par le groupe de travail du Président du Conseil européen vise la **réduction des écarts de compétitivité entre les États membres**, en particulier au sein de la zone euro, afin de parvenir à une **plus grande cohésion économique en Europe**.

On l'a vu, la procédure de surveillance multilatérale des États membres est actuellement limitée à des **critères essentiellement budgétaires**, qui sont toutefois **insuffisants pour assurer la convergence économique de la zone** et qui, de surcroît, ne permettent pas nécessairement de révéler les déséquilibres dont souffrent certains pays. Rappelons ainsi que l'Espagne et l'Irlande, très fortement touchées par la crise, présentaient un excédent budgétaire en 2007.

Il est donc nécessaire que ces critères budgétaires soient **complétés par des critères permettant de mesurer la compétitivité et la solidité des économies nationales** afin d'éviter de trop grandes divergences en la matière, comme on a pu en observer au cours des années précédant la crise. On rappellera d'ailleurs que l'existence de tels écarts de compétitivité, et les risques qu'ils faisaient courir à l'UEM, avaient été mis en évidence à plusieurs reprises, en vain, en particulier par la Commission, dans son rapport présentant le bilan du fonctionnement de la zone euro dix ans après la création de la monnaie unique, ainsi que par la Banque centrale européenne (BCE).

---

(1) COM (2010) 522 final.

Certains États membres, tels la Grèce, l'Espagne ou le Portugal, présentaient, au moment du déclenchement de la crise, des écarts de compétitivité de l'ordre de 15 % à 20 % par rapport à la principale économie européenne, celle de l'Allemagne.

Ce sujet fait aujourd'hui l'objet d'un quasi **consensus**.

Le dispositif envisagé, dont le principe a été entériné lors du Conseil européen du 17 juin 2010, comportera, comme la surveillance budgétaire, **deux aspects** précisés par deux propositions de règlement présentées par la Commission, le 29 septembre dernier :

1°) la première proposition de règlement relative à la surveillance macroéconomique (1) institue une **nouvelle procédure** visant à prévenir et corriger les **déséquilibres macroéconomiques, applicable à l'ensemble des États membres de l'Union européenne**, sur le fondement de l'article 121 du traité. Cette procédure comprend, d'une part, une analyse périodique des risques de déséquilibres et, d'autre part, des règles permettant d'engager une action corrective en cas de déséquilibres.

Les risques de déséquilibres sont évalués sur la base d'un **mécanisme d'alerte**, composé d'un **tableau de bord comprenant des indicateurs**, assortis de **seuils d'alerte non automatiques**, mesurant à la fois les **déséquilibres externes et internes**, tels que l'évolution des comptes courants, la situation du commerce extérieur, les positions nettes des actifs étrangers, la productivité, le coût unitaire de la main-d'œuvre, l'emploi, le taux de change effectif réel, la dette publique, l'endettement privé, les prix du crédit..., complété par des analyses qualitatives. Il est important, en effet, de se référer à une batterie d'indicateurs, plutôt qu'à un seul indicateur qui ne permettrait pas de tenir compte de la forte hétérogénéité des économies européennes.

L'établissement de ces indicateurs par la Commission, les modalités de leur calcul et les conclusions qui en seront tirées en termes de mesures économiques à mettre en œuvre vont exiger un travail considérable sur le plan technique.

Dans ce cadre, une évaluation approfondie de la situation en cas d'indicateurs dépassant certains seuils sera réalisée par la Commission pour chaque Etat membre présentant un déséquilibre ou un risque de déséquilibre.

Les propositions de recommandations de la Commission seront adaptées à la situation de chacun des États membres. Ces recommandations peuvent revêtir un caractère **préventif**. Elles peuvent aussi être plus détaillées et prescriptives et demander à l'Etat membre concerné d'engager une **action**

---

(1) COM (2010) 527 final.

**corrective** dans un délai donné, dès lors que l'existence d'un déséquilibre excessif a été constatée.

Le Conseil sera appelé à évaluer régulièrement, sur la base d'un rapport de la Commission, la correction des déséquilibres excessifs constatés et pourra demander la modification des mesures correctives si celles-ci sont jugées insuffisantes. L'Etat membre concerné fera ainsi l'objet d'une **surveillance périodique** jusqu'à la clôture de la procédure pour déséquilibre excessif. Toutefois, la procédure devrait rester souple et **adaptée** à la capacité des pouvoirs publics à remédier à la situation, la Commission précisant en effet que, « *contrairement à la politique budgétaire, les gouvernements nationaux n'ont pas un contrôle direct sur tous les leviers politiques lorsqu'il s'agit de corriger les déséquilibres* » ;

2°) la seconde proposition de règlement relative à la surveillance macroéconomique (1) ne concerne que **les seuls États membres de la zone euro**, sur le fondement de l'article 136 du traité. Elle comporte un certain nombre de mesures d'exécution visant à **corriger les déséquilibres excessifs**. Si un Etat membre de la zone euro persiste à ne pas se conformer aux recommandations du Conseil, il se verra infliger une **amende annuelle d'un montant de 0,1 % de son PIB**, jusqu'à ce que le déséquilibre excessif ait été corrigé. Cette sanction sera décidée à la **majorité inversée**, c'est-à-dire que la proposition de la Commission sera réputée adoptée par le Conseil, à moins que celui-ci, à la majorité qualifiée, ne la rejette dans un délai de dix jours.

En matière de surveillance macroéconomique, la Déclaration franco-allemande du 18 octobre dernier précise que « *le cas d'un Etat membre affecté d'un déséquilibre persistant et placé sous la surveillance du Conseil devra être discuté au Conseil européen* ». Il s'agit de placer l'impétrant sous la surveillance de ses pairs de manière à exercer sur lui une pression suffisamment forte pour avoir des effets dissuasifs.

Dans un souci de plus grande cohérence, **le renforcement de cette surveillance macroéconomique doit être mieux articulé avec le suivi de la stratégie Europe 2020**, qui remplace la stratégie de Lisbonne.

---

(1) COM (2010) 525 final.

Les Conseils européens de mars et juin 2010 ont fixé les cinq grands objectifs qui doivent guider l'action des États membres et de l'Union et arrêté les valeurs chiffrées pour ces grands objectifs :

**Les valeurs chiffrées des grands objectifs de la stratégie Europe 2020**

1. S'employer à porter à 75 % le taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 20 à 64 ans.
2. Améliorer les conditions de la recherche et développement, afin en particulier de porter à 3 % du PIB le niveau cumulé des investissements publics et privés dans ce secteur.
3. Réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport aux niveaux de 1990 ; faire passer à 20 % la part des sources d'énergie renouvelable dans notre consommation finale d'énergie ; et s'acheminer vers une augmentation de 20 % de notre efficacité énergétique.
4. Améliorer les niveaux d'éducation, en particulier en s'attachant à réduire le taux de décrochage scolaire à moins de 10 % et en portant à 40 % au moins la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ou atteint un niveau d'études équivalent.
5. Favoriser l'inclusion sociale, en particulier en réduisant la pauvreté, en s'attachant à ce que 20 millions de personnes au moins cessent d'être confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion.

**La situation économique globale des États membres sera évaluée à partir de l'examen du programme de stabilité ou de convergence, établi au titre du Pacte de stabilité et de croissance, et du plan national de réforme, établi dans le cadre de la stratégie Europe 2020, qui auront été tous deux présentés au niveau national simultanément, ce qui n'était pas le cas auparavant.**

Cette mesure constitue un progrès en termes de cohérence d'ensemble, sans doute l'une des seules avancées concrètes que propose Europe 2020, qui, comme la stratégie de Lisbonne, demeurera un **exercice extrêmement technocratique.**

Les progrès réalisés par chaque État membre sur le plan macroéconomique et structurel et en matière de compétitivité seront examinés conjointement, chaque année, par le Conseil européen. On rappellera toutefois que la stratégie Europe 2020, contrairement au Pacte de stabilité et de croissance, n'est pas une procédure juridique comportant un mécanisme de sanctions. Le second posséderait-il une valeur supérieure à la première ? Les

objectifs retenus par Europe 2020 risquent donc de demeurer incantatoires. De surcroît, ils peuvent être en contradiction avec le critère de 3 % de déficit budgétaire. Par exemple, porter l'effort de recherche et développement à 3 % du PIB peut contribuer à accroître le déficit.

L'importance accrue accordée à la surveillance macroéconomique nécessitera des **réformes internes aux services de la Commission**, qui devraient se traduire par une séparation plus nette entre les activités de surveillance *stricto sensu* et l'analyse économique qui en est tirée. La direction générale compétente en matière économique et financière sera réorganisée et sera dotée d'un directeur général adjoint en charge spécifiquement des questions de surveillance, avec trois unités géographiques. Ses effectifs seront renforcés.

Vos rapporteurs estiment qu'il est nécessaire d'aller plus loin et de confier à un organisme autonome de la Commission, que l'on pourrait appeler Observatoire de la compétitivité, l'analyse des principaux paramètres qui permettent de mesurer la compétitivité des États membres. Le caractère incontestable des travaux de cet Observatoire lui permettrait à terme d'acquérir une renommée en faisant une référence.

## ***B. UNE SURVEILLANCE PLUS INTÉGRÉE : LE SEMESTRE EUROPÉEN***

L'instauration d'un semestre européen constitue sans doute la **proposition la plus originale** formulée par la Commission dans le cadre de la réflexion sur la réforme de la gouvernance économique en Europe.

Poursuivant l'objectif d'articuler les différents aspects de la surveillance des États membres, le semestre européen devrait aussi se traduire par une meilleure information économique des parlements nationaux et donc par une plus grande prise en compte par ceux-ci des enjeux européens.

### **1. Une proposition originale pour parvenir à une surveillance mieux coordonnée des États membres**

Le semestre européen, dont les grandes orientations ont été arrêtées par le Conseil européen du 17 juin 2010, a pour objectif de **regrouper en amont tous les aspects économiques de la coordination des politiques** :

– les différentes étapes du semestre européen devraient permettre d'apporter une contribution européenne aux décisions nationales et d'assurer la coordination des politiques, c'est-à-dire la complémentarité des plans

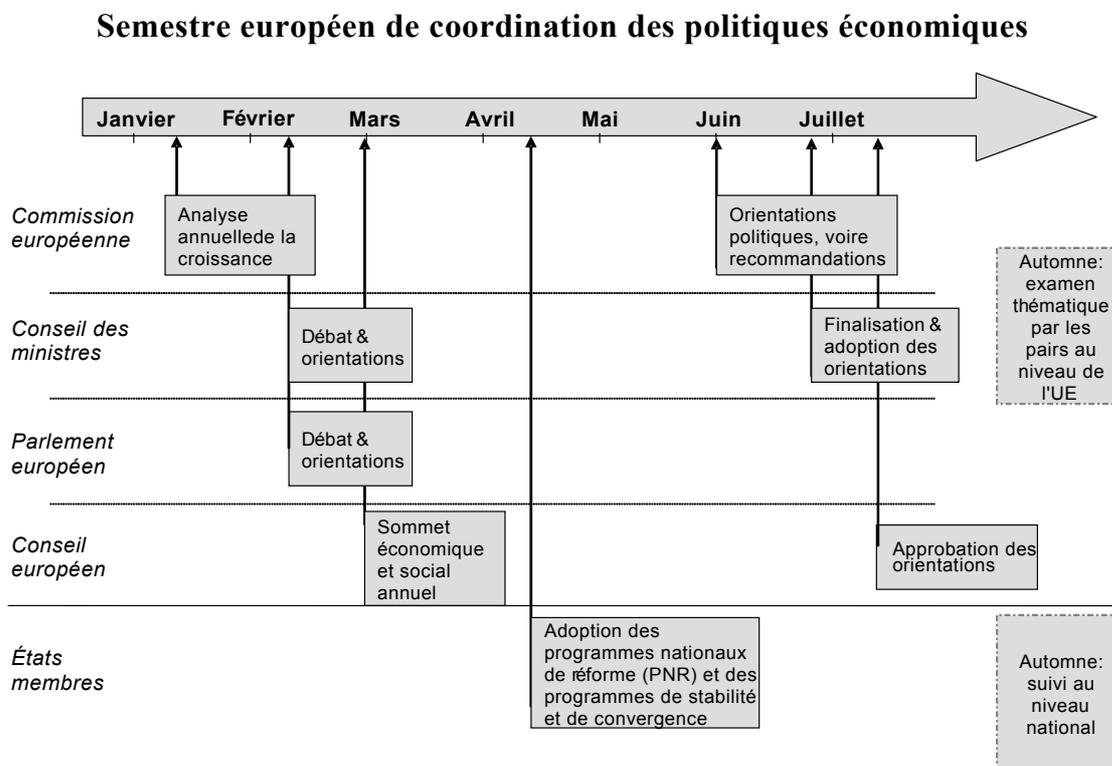
nationaux de politique économique, avant que les décisions budgétaires pour l'année à venir ne soient adoptées dans chacun des États membres ;

– la coordination porte à la fois sur les politiques visant à assurer la discipline budgétaire et sur celles visant une croissance plus vigoureuse et la création de davantage d'emplois. À cette fin, on retrouve la proposition que chaque État membre présente en même temps son programme de stabilité ou de convergence, prévu dans le volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance, et son programme national de réforme, établi au titre de la stratégie Europe 2020.

Le contenu des programmes de stabilité ou de convergence devra évoluer pour pouvoir s'adapter au fonctionnement du semestre européen. Il ne s'agira pas pour les États membres de soumettre des projets de budgets détaillés qui auraient à être validés par l'Union européenne avant leur présentation aux parlements nationaux, mais de présenter des documents qui contiennent des informations suffisantes pour permettre de mener en amont des discussions utiles sur la politique budgétaire au niveau européen, comportant des éléments tels que : un scénario macroéconomique actualisé et complet, des précisions concrètes quant aux plans pour l'année  $n + 1$ , une description des politiques envisagées, des projections à moyen terme pour les variables principales des finances publiques, une évaluation des évolutions budgétaires au cours de l'année  $n - 1$  ou encore une actualisation des plans budgétaires pour l'année en cours... Bref, il s'agira de **s'assurer que les budgets nationaux seront bien compatibles, d'une part, avec les programmes de stabilité ou de convergence antérieurement présentés et, d'autre part, avec les orientations économiques arrêtées au niveau européen ;**

– le calendrier du semestre européen sera le suivant : le cycle commencera en janvier avec une analyse annuelle de la croissance, préparée par la Commission, qui recense les grands défis économiques auxquels l'Union et la zone euro sont confrontées et qui, l'année suivante, évaluera dans quelle mesure les États membres ont pris en compte les orientations européennes ; fin février, le Conseil européen arrête des orientations stratégiques sur les politiques à suivre ; en avril, les États membres soumettent les programmes de stabilité ou de convergence et les programmes nationaux de réforme qu'ils auront élaborés en fonction de ces orientations stratégiques ; début juillet, le Conseil émet des orientations politiques pour chaque État membre. Au cours du second semestre, chaque État membre arrête son budget national.

Le schéma ci-après récapitule les différentes étapes du semestre européen :



Source : Commission européenne

## 2. Des parlements nationaux mieux associés aux enjeux économiques européens

La proposition de la Commission a initialement suscité de fortes réticences de la part de certains États membres, tels la Suède, le Royaume-Uni ou encore la Pologne, qui lui reprochent de porter atteinte à la souveraineté budgétaire de leur Parlement, l'adoption du budget constituant la première compétence de la représentation nationale, en particulier d'un point de vue historique.

Cette architecture d'ensemble a néanmoins été approuvée par le Conseil ECOFIN du 13 juillet dernier, qui a décidé d'entamer les préparatifs afin que les modifications nécessaires au code de conduite sur la mise en

œuvre du Pacte de stabilité et de croissance puissent être adoptées dès que possible, **le semestre européen devant être opérationnel au 1<sup>er</sup> janvier 2011.**

Vos rapporteurs sont favorables à cette proposition qui constitue un **changement de paradigme**, en favorisant une approche *ex ante* au lieu de la démarche *ex post* qui prévaut jusqu'à présent. Ils considèrent en effet que le semestre européen, outre les avantages qu'on peut en attendre en matière d'amélioration de la coordination des politiques économiques, permettra de **mieux impliquer les parlements nationaux dans les affaires européennes** en les faisant sortir d'un cadre économique qui demeure encore trop strictement national. De surcroît, les parlements nationaux, en prenant connaissance des orientations de politique économique pour chaque État membre émises par le Conseil, disposeront ainsi, lorsqu'ils voteront le budget national, d'**informations indépendantes** de celles de leur gouvernement et qui pourront être mises en perspective au niveau européen.

Vos rapporteurs considèrent que, dans le cadre du semestre européen, le volet *ex post* ne doit pas être négligé pour autant. Les résultats de l'exécution budgétaire devraient également y être davantage débattus afin de pouvoir apprécier la façon dont les budgets nationaux ont contribué aux objectifs fixés par les politiques publiques européennes. De ce point de vue, la Cour des comptes européenne pourrait voir ses missions élargies, ses compétences n'étant plus limitées au seul examen de la régularité des comptes, mais étendues à l'évaluation des politiques publiques.

Actuellement, les programmes de stabilité ou de convergence, qui comportent des prévisions à la fois macroéconomiques et budgétaires, sont présentés par les États membres à la Commission au mois de novembre et retracent l'année *n* puis présentent des projections pour les années *n + 1* à *n + 3*.

Dans le cadre du semestre européen, ces **programmes de stabilité** devront être **notifiés à la Commission**, non plus en novembre, mais **en avril**.

Vos rapporteurs jugent indispensable que, parmi les documents transmis au Parlement afin d'assurer son information la plus complète possible en matière budgétaire, figurent les avis que les différentes institutions communautaires auront été amenées à émettre sur les programmes de stabilité.

Vos rapporteurs souhaitent toutefois appeler l'attention sur certaines **difficultés pratiques** qui risquent de se poser en raison des contraintes liées à la procédure budgétaire française.

Le programme de stabilité est actuellement établi par le ministère des finances en septembre, ce qui permet de prendre en compte la situation des finances publiques telle qu'elle résulte du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Adresser ce programme de stabilité à la Commission en avril signifie l'établir environ deux mois auparavant, c'est-à-dire sur la base d'informations économiques qui seront datées au moment du vote du budget, ce qui n'est guère satisfaisant en particulier pour réaliser des projections budgétaires.

Il serait donc souhaitable que le semestre européen, pour être réaliste, tienne compte des procédures budgétaires nationales. Telle est d'ailleurs l'intention de la Commission qui insiste sur « *le plein respect des règles et des procédures nationales* » et sur la nécessité « *d'associer très tôt et de manière forte les parlements nationaux au processus du semestre européen* ».

Dans le rapport sur la recherche d'une règle d'équilibre des finances publiques qu'il a remis au Premier ministre, en juin dernier, Michel Camdessus a retenu **trois options possibles pour associer le Parlement français à l'élaboration du programme de stabilité** :

#### **Association du Parlement à l'élaboration des programmes de stabilité**

(Extraits de la lettre de Michel Camdessus du 23 juin 2010 par laquelle il a remis au Premier ministre son rapport sur la recherche d'une règle d'équilibre des finances publiques)

*Le Parlement doit être mieux associé à l'élaboration de la trajectoire des comptes de l'ensemble des administrations publiques (évolution des soldes publics, de la dette publique, des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires), qui figure dans le programme de stabilité mais inclut des éléments échappant à la discrétion du législateur (comptes des collectivités territoriales et des administrations de sécurité sociale hors champ des LFSS). Une telle association complètera utilement la discipline créée par les lois-cadre, à laquelle elle peut d'ailleurs être combinée.*

*Trois options sont envisageables. Mais dans tous les cas, il conviendra de modifier le calendrier d'élaboration du programme de stabilité, dans le cadre des réflexions en cours sur le semestre européen, de manière à l'adopter avant l'été : actuellement, en effet, le programme de stabilité est transmis à l'automne, soit après le dépôt au Parlement des textes financiers qu'il est destiné à encadrer ; ce calendrier ne permet pas d'associer le Parlement de manière utile à l'élaboration de nos engagements européens. Dans tous les cas, également, il conviendra de rénover le rapport qui sert de support au débat d'orientation des finances publiques, de façon qu'il retrace le programme de stabilité, sans préjudice naturellement d'autres informations qu'un tel document peut contenir.*

**Première option : une déclaration du gouvernement, suivie d'un vote, à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques, ou le vote d'une résolution par le Parlement**

*Le gouvernement et les autorités parlementaires compétentes ont décidé, pour associer le Parlement au programme de stabilité de janvier 2010, de recourir à la procédure prévue par l'article 50-1 de la Constitution, qui dispose : « Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité ». Cette initiative pourrait être reconduite et donner lieu à une pratique pérenne.*

*Il pourrait également être recouru à la faculté ouverte aux assemblées par l'article 34-1 de la Constitution de voter des résolutions. Cette procédure permet l'expression de chacune des deux assemblées, mais pas du Parlement dans son ensemble, ce que seule une loi permet.*

***Deuxième option : une loi d'orientation annuelle en amont de la transmission du programme de stabilité***

*Cette loi, qui aurait valeur de loi ordinaire, serait constituée d'un article unique prévoyant l'approbation d'un projet de programme de stabilité. Le Parlement aurait toute latitude pour amender ce projet et, ainsi, peser sur le programme de stabilité transmis à la Commission.*

***Troisième option : l'actualisation du rapport annexé à la loi-cadre de programmation des finances publiques***

*Cette solution s'insère parfaitement dans [l'option présentée] pour la durée des lois-cadre. Au moment où, chaque année, le Parlement complète la trajectoire par l'adjonction d'une année supplémentaire, le rapport annexé serait actualisé, de façon à refléter le programme de stabilité lui-même en voie d'actualisation, dans le respect évidemment de la trajectoire vers l'équilibre qui aurait été inscrite dans la loi organique.*

*Le rapport contiendrait aussi la norme d'évolution des dépenses de l'État, l'ONDAM et la norme d'évolution des concours aux collectivités territoriales, ainsi que la répartition des plafonds de dépenses par mission du budget général de l'État, qui figurent actuellement dans la loi de programmation du 9 février 2009. Le rapport annexé exposerait par ailleurs les grands axes de la politique de prélèvements obligatoires (stratégie, mesures...).*

### **C. QUELLES SANCTIONS ?**

Le système de sanctions prévu par le Pacte de stabilité et de croissance n'a pas fonctionné, en partie parce ces sanctions sont **trop massives**. Ainsi peut-on légitimement s'interroger sur la pertinence, et l'efficacité, de sanctions financières consistant à infliger, par exemple, des amendes à un État qui présente déjà des difficultés budgétaires. Cela revient à accentuer le caractère procyclique du Pacte.

Aussi la réflexion s'oriente-t-elle, non seulement vers la refonte de ce système, mais aussi vers l'instauration de sanctions non financières.

La question des sanctions est sans doute l'**une des plus délicates** abordées dans le cadre de la réforme de la gouvernance économique en Europe et, contrairement à d'autres sujets, elle ne progresse guère.

### **1. Des propositions qui suscitent des divergences entre États**

La crédibilité du Pacte de stabilité et de croissance a souffert de ce que les sanctions prévues en cas de non respect des règles qu'il fixait n'ont jamais été appliquées.

**L'accord sur la nécessité de les renforcer est désormais général, mais ne va guère au-delà.**

Le communiqué publié par le Président Van Rompuy après la réunion du groupe de travail du 12 juillet 2010 l'indique implicitement : « *Les grands paramètres d'une réforme du système de sanction ont été discutés. Ces sanctions pourront être appliquées y compris dans le volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance. Le champ des sanctions financières et non financières devra être élargi, y compris au budget communautaire. Les sanctions devront être progressives et différentes options pour en renforcer l'automatisme ont été discutées* ». Le communiqué publié après la réunion du 6 septembre, particulièrement laconique, illustre la persistance de ces désaccords : « *Le groupe de travail a eu une discussion approfondie sur [...] le système de sanctions* », sans autres précisions.

Pour rendre le mécanisme de surveillance plus dissuasif et plus efficace, le système de sanctions à mettre en place pourrait répondre aux principes suivants :

- être fondé sur des règles ;
- être plus automatique, l'objectif étant que le précédent de 2003, lorsque le Conseil avait finalement refusé de voter les sanctions contre l'Allemagne et la France, ne se reproduise plus ;
- être utilisé de manière plus préventive, les sanctions actuelles intervenant trop tardivement dans la procédure ;
- être plus progressif pour éviter la « solution nucléaire », les sanctions pouvant intervenir tout au long de l'examen de la situation budgétaire.

Le 29 septembre dernier, la Commission a adopté une **proposition de règlement** sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la

zone euro (1). Ce texte vise à instaurer des **sanctions supplémentaires** concernant à la fois le volet préventif et le volet correctif du Pacte de stabilité et de croissance.

#### — Pour le volet préventif

Les pays de la zone euro se verraient appliquer des **sanctions de manière à les inciter à mener des politiques budgétaires prudentes**, c'est-à-dire à garantir que le taux de croissance des dépenses publiques ne dépasse pas un taux de croissance prudent du PIB sur le moyen terme. La conduite d'une telle politique vise à respecter l'objectif budgétaire à moyen terme et à préserver une marge de manœuvre budgétaire par rapport à la valeur de référence de 3 % du PIB pour le déficit budgétaire.

Si un Etat de la zone euro est considéré comme ne menant pas une politique budgétaire prudente ou dont l'assainissement budgétaire ne progresse pas assez vite, il devrait effectuer un **dépôt provisoire portant intérêt d'un montant de 0,2 % du PIB**. Cette obligation lui serait imposée lorsque, après un avertissement initial de la Commission, et l'adoption d'une recommandation par le Conseil, l'Etat membre concerné continue à se conduire d'une manière imprudente et donc susceptible de compromettre le bon fonctionnement de l'UEM, **alors même qu'il ne se trouve pas en situation de déficit excessif**.

Cette sanction serait mise en œuvre à la **majorité inversée**.

Le dépôt portant intérêt serait restitué à l'Etat membre concerné, majoré des intérêts acquis, lorsque la situation qui en a justifié le versement a pris fin.

#### — Pour le volet correctif

Les Etats de la zone euro **en situation de déficit excessif** se verraient infliger des sanctions prenant la forme de la **constitution d'un dépôt ne portant pas intérêt d'un montant de 0,2 % du PIB**, qui deviendrait une **amende** du même montant en cas de non-respect d'une recommandation du Conseil visant la correction de ce déficit excessif.

Le montant de ces différentes sanctions, dépôt portant intérêt, dépôt ne portant pas intérêt et amende, serait fixé de manière à permettre une **gradation de ces sanctions**. La Commission aurait la possibilité de proposer de réduire le montant de cette sanction, ou de l'annuler, en cas de circonstances économiques exceptionnelles.

---

(1) COM (2010) 524 final.

Ces sanctions sont également adoptées selon les modalités de la **majorité inversée**.

Le dispositif proposé se heurte à des **difficultés** de différentes natures.

D'une part, dès lors que le choix a été fait de ne pas modifier les traités, **les marges de manœuvre juridiques sont étroites**. Les sanctions prévues par l'article 126.11 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (1) ne peuvent être mises en œuvre qu'en cas de non respect des décisions de l'Union par un État membre. Elles ne sont donc possibles que dans le cadre du volet correctif du Pacte de stabilité et de croissance et non dans celui de son volet préventif.

Or, la conditionnalité que la Commission souhaite introduire pour sanctionner les États membres dans le volet préventif du Pacte suppose d'importantes modifications de l'ensemble des règlements financiers si bien qu'une telle réforme ne pourrait concrètement être conduite que dans le cadre des nouvelles perspectives financières, soit à compter de 2014.

En outre, il serait plus conforme au traité de fonder de telles sanctions sur l'article 136 qui donne au Conseil la faculté d'adopter des mesures pour renforcer la coordination et la surveillance de la discipline budgétaire des États membres présentant des déséquilibres et pour élaborer, en ce qui les concerne, les orientations de politique économique et en assurer la surveillance. Mais cet article ne s'applique qu'à la seule zone euro. C'est le choix qu'a finalement retenu la Commission dans sa proposition de règlement.

D'autre part, le contenu de la réforme des sanctions met en lumière des **divergences entre États membres**, certains d'entre eux, l'Allemagne en particulier, avec le soutien de la BCE, souhaitant aller assez loin (2), tandis que d'autres – généralement ceux qui seraient les premiers sanctionnés – sont beaucoup plus réticents.

---

(1) Article 126.11 : « Aussi longtemps qu'un État membre ne se conforme pas à une décision prise en vertu du paragraphe 9, le Conseil peut décider d'appliquer ou, le cas échéant, de renforcer une ou plusieurs des mesures suivantes :

- exiger de l'État membre concerné qu'il publie des informations supplémentaires, à préciser par le Conseil, avant d'émettre des obligations et des titres ;
- inviter la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'État membre concerné ;
- exiger que l'État membre concerné fasse, auprès de l'Union, un dépôt ne portant pas intérêt, d'un montant approprié, jusqu'à ce que, de l'avis du Conseil, le déficit excessif ait été corrigé ;
- imposer des amendes d'un montant approprié ».

(2) Ainsi l'Allemagne a-t-elle demandé au Président Van Rompuy, le 13 septembre 2010, de présenter des propositions concrètes pour renforcer les sanctions, jugeant « nébuleuses » les propositions actuelles. Quelques jours plus tard, Angela Merkel a indiqué que l'Allemagne allait soutenir des sanctions sévères.

Ces divergences portent plus particulièrement sur le **degré d'automatisme des sanctions**. La France a exprimé de fortes réserves sur le caractère totalement automatique des sanctions qui pourraient être infligées aux États membres ne respectant pas les dispositions du Pacte de stabilité et de croissance ou ne mettant pas un terme aux déséquilibres qui affectent leurs économies. Elle a plaidé pour la semi-automatisme des sanctions, afin de laisser un pouvoir d'appréciation aux autorités politiques, leur totale automatisme revenant à ne laisser intervenir que des experts. Elle a également plaidé pour que, dans le cadre de la majorité inversée, les États membres prennent la décision de ne pas appliquer ces sanctions à la majorité simple et non à la majorité qualifiée, ce qui serait moins difficile à obtenir. Elle considère en effet que les décisions à la majorité inversée, outre la faiblesse de leur fondement juridique, se traduiraient par un transfert de compétences du Conseil vers la Commission, y compris lorsque le non respect des dispositions du Pacte de stabilité et de croissance ne relève pas de la responsabilité des États membres.

La Déclaration franco-allemande du 18 octobre dernier devrait permettre de clarifier la question du système de sanctions. Elle indique qu' *« une gamme de sanctions plus large devrait être progressivement applicable dans le volet préventif du Pacte comme dans son volet correctif. Ces sanctions devraient être plus automatiques, tout en respectant le rôle des différentes institutions et l'équilibre institutionnel »*.

La Déclaration retient le dispositif suivant :

- pour le volet préventif, **le Conseil doit pouvoir décider, à la majorité qualifiée, d'imposer de manière progressive des sanctions** sous la forme de dépôts portant intérêt lorsque la trajectoire de consolidation budgétaire d'un Etat membre dévie de manière particulièrement significative par rapport à la trajectoire d'ajustement prévue sur la base du Pacte ;

- pour le volet correctif, lorsque le Conseil décide d'ouvrir une procédure de déficit excessif, des sanctions automatiques devraient être appliquées **dès lors que le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, décide qu'un Etat membre n'a pas pris les mesures correctrices nécessaires dans un délai de six mois**.

Cet accord franco-allemand comporte deux changements majeurs par rapport aux propositions législatives de la Commission : d'une part, il **ne retient pas l'adoption des sanctions à la majorité inversée** et, d'autre part, dans le volet correctif, il **préserve la responsabilité politique du Conseil** à qui il reviendra d'apprécier les efforts entrepris, dans un délai de six mois, par l'Etat membre concerné.

Il convient de noter que certaines des sanctions qui avaient été envisagées de manière informelle n'ont finalement pas été reprises par la Commission dans ses propositions législatives, en raison de leur portée politique et faute de base juridique.

C'est notamment le cas des sanctions qui auraient été fondées sur l'accès au budget communautaire.

Avait ainsi été évoquée la possibilité de subordonner le versement aux États membres des contributions au titre de la politique de cohésion à des réformes structurelles et institutionnelles directement liées à l'application de cette politique.

Il avait aussi été envisagé que les versements du budget communautaire puissent être conditionnés par le respect des dispositions du Pacte, un État membre durablement en situation de déficit excessif se voyant, par exemple, privé de subventions au titre de la politique de cohésion. Ces sanctions n'auraient pas affecté les bénéficiaires des fonds européens puisque les aides auraient été versées par les États qui, eux, n'auraient pas été remboursés par le budget communautaire.

Cette proposition avait provoqué de fortes protestations de la part des nouveaux États membres qui estimaient qu'une telle sanction aurait été proportionnellement plus lourde à leur égard compte tenu de l'importance des fonds dont ils bénéficient à ce titre. Du reste, sanctionner financièrement un pays dont les finances publiques sont déjà en difficulté pourrait avoir un effet amplificateur de la crise budgétaire.

La Commission a manifestement abandonné ces pistes, même si le commissaire Olli Rehn a indiqué qu'il pourrait formuler d'autres propositions à l'avenir.

Plusieurs États membres sont également hostiles à l'introduction de sanctions non financières.

## **2. La délicate question des sanctions non financières**

Afin de mettre en place un système de sanctions complet, et aussi pour tenter de dépasser les limites des sanctions financières, l'Allemagne et la France ont proposé d'instaurer des **sanctions non financières**, c'est-à-dire des sanctions politiques.

Dans leur « papier » du 21 juillet 2010 sur le gouvernement économique européen, Wolfgang Schäuble et Christine Lagarde indiquent que

*« des sanctions politiques telles que la **suspension des droits de vote** devraient être imposées aux États membres qui enfreignent de manière grave et/ou répétée les engagements communs ».*

Or, cette proposition nécessite, pour être mise en œuvre, une modification des traités, dont les auteurs du document sont d'ailleurs bien conscients : *« Le fondement juridique de ces sanctions doit faire l'objet d'une étude minutieuse. Ce mécanisme devrait être inclus dans toute révision du Traité susceptible d'être acceptée à l'avenir ».*

Rappelons que la suspension des droits de vote n'est prévue, pour l'instant, qu'en cas de non respect par les États membres des valeurs fondamentales de l'Union européenne.

Pour pallier cette difficulté, le « papier » franco-allemand propose *« une alternative politique, sans contrainte juridique, [qui] pourrait prendre la forme d'un accord politique permettant aux États membres de la zone euro soit d'exclure de certains votes ou délibérations un État membre qui se trouve dans la situation décrite plus haut, soit de prendre un engagement politique afin de neutraliser l'effet du vote de ce membre ».*

Selon les termes de la Déclaration franco-allemande du 18 octobre dernier, **la révision du traité est nécessaire**, mais doit être limitée. Elle devra notamment porter sur la **possibilité de suspendre les droits de vote de l'État membre concerné**, *« dans le cas d'une violation grave des principes de base de l'Union économique et monétaire ».*

Vos rapporteurs s'interrogent sur l'opportunité de la suspension des droits de vote et sur le caractère réaliste de l'« alternative politique » proposée, qui, de surcroît, n'a guère reçu de soutien jusqu'ici.

#### ***D. POURSUIVRE LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE EN EUROPE***

Vos rapporteurs croient nécessaire la **poursuite de la réflexion** sur la réforme de la gouvernance économique en Europe et estiment que le groupe de travail du Président Van Rompuy ne doit pas cesser de se réunir après la présentation de son rapport au Conseil européen des 28 et 29 octobre prochains. Ils souhaitent que **le mandat de ce groupe de travail soit prolongé**.

Certains sujets ont été très peu débattus au sein du groupe de travail du Conseil.

C'est en particulier le cas de la mise en place d'un **mécanisme permanent de résolution des crises**, qui avait été annoncée par la Commission parmi ses premières propositions et constitue aussi le troisième objectif fixé par le groupe de travail. Le « papier » franco-allemand du 21 juillet 2010 sur le gouvernement économique européen souligne également la nécessité de « *mettre en place un cadre crédible pour la résolution des crises respectant la compétence budgétaire de chaque État membre* ».

Le dispositif actuel, instauré dans l'urgence début mai pour désamorcer le risque systémique qui menaçait la stabilité de la zone euro, est provisoire, son existence étant limitée à trois ans.

Naturellement, la pérennisation d'un mécanisme de gestion des crises, qui pourrait alors **préfigurer ce Fonds monétaire européen (FME)** que d'aucuns appellent de leurs vœux, requiert la modification des traités, à moins qu'il ne soit instauré en dehors de ceux-ci.

Un tel dispositif, qu'on l'appelle FME ou non, permettrait de réagir immédiatement face à un déséquilibre avant que celui-ci ne dégénère en crise systémique, au lieu de négocier pendant trois mois comme on l'a fait pour le plan d'assistance à la Grèce.

Sa mise en place est délicate et se heurte en particulier aux réticences de plusieurs États membres devant les **exigences de l'Allemagne**, qui n'accepterait ce dispositif qu'avec des garanties très fortes afin de se prémunir contre le risque d'une assistance permanente de certains États économiquement fragiles. C'est pourquoi l'Allemagne demande que les finances publiques soient profondément assainies en Europe et qu'un État membre puisse être mis en faillite, voire sortir de la zone euro.

La réflexion sur certains sujets n'est manifestement pas mûre. C'est par exemple le cas de l'**idée d'une gestion commune, ou partiellement commune, des dettes souveraines**. Actuellement, plusieurs États membres, dont l'Allemagne, sont hostiles à un tel mécanisme qui ne leur apporterait rien et qui pourrait les engager contre leur gré. L'un de vos rapporteurs, M. Richard Yung, considère qu'un mécanisme distinguant la dette de haute qualité, dite « dette bleue », celle respectant le seuil de 60 % du PIB, du reste de la dette, dite « dette rouge », concentrant le risque de dépôt, pourrait être étudié. Une gestion commune de la « dette bleue » permettrait à tous les États membres de bénéficier de meilleurs taux sans risques ni engagement de leur part. Ce pourrait être une proposition de la France à l'Allemagne. Il tient à rappeler que le parlement européen a récemment demandé la réalisation d'une étude de faisabilité destinée à examiner les risques et les avantages d'un système d'émissions obligataires commun aux États membres.

C'est pourquoi vos rapporteurs souhaitent que la réflexion se poursuive afin de dégager des **propositions à moyen et long terme**. Après les propositions qu'il a formulées et qui s'inscrivent dans le cadre des traités en vigueur, **le groupe de travail devrait prolonger ses activités pour débattre des sujets qui ne peuvent faire l'économie d'une révision des traités**. Ils rappellent que le Président Van Rompuy, à plusieurs reprises, a indiqué que **la question de la modification des traités n'était pas taboue** et partagent ce point de vue.

La création d'un dispositif permanent de gestion de crise est une question à débattre dans ce cadre, mais elle n'est pas la seule.

Vos rapporteurs estiment que la crise des premiers mois de l'année 2010 a aussi mis en évidence les problèmes soulevés par l'absence d'une représentation extérieure de l'euro, notamment au FMI et au G 20. Ils partagent le point de vue de Pervenche Berès qui, dans son rapport présenté au nom de la commission spéciale sur la crise financière, économique et sociale du Parlement européen, a proposé d'instaurer un « **Monsieur/Madame euro** », qui serait vice-président de la Commission, présiderait le Conseil ECOFIN et l'Eurogroupe et représenterait l'Union européenne dans les instances internationales, au même titre que Catherine Ashton pour la politique extérieure.

Vos rapporteurs relèvent **certaines avancées très récentes**. Ainsi, la France et l'Allemagne, dans la Déclaration conclue à Deauville, le 18 octobre dernier, « *considèrent qu'il est nécessaire de réviser le traité* ». Les deux pays proposent de demander au Président Van Rompuy de présenter, « *en étroit contact avec les membres du Conseil européen* », des « *options concrètes permettant l'établissement d'un mécanisme robuste de résolution des crises avant la réunion de mars 2011* ». La mise en place d'un tel mécanisme serait l'un des deux points, avec la suspension des droits de vote, faisant l'objet d'une révision du traité. Il s'agit, en quelque sorte, d'intégrer dans le traité le Fonds de stabilisation financière, mis en place en mai dernier pour trois ans. On notera que la Déclaration mentionne « *une participation adéquate du secteur privé* ». Enfin, ce texte précise que « *les amendements nécessaires devraient être adoptés et ratifiés par les États membres en accord avec leurs règles constitutionnelles respectives, en temps utile avant 2013* ». Concrètement, il semble que l'on envisage de procéder à la ratification de cette révision du traité *via* le prochain traité d'adhésion, celui de la Croatie.

Sur un plan plus général, vos rapporteurs estiment que la gouvernance économique européenne **nécessite davantage d'Europe**, comportant des **politiques intégrées plus nombreuses**. Une politique de grandes infrastructures, en matière de transports par exemple, une politique commune de l'énergie, une politique de recherche appliquée aux domaines d'avenir, tels

que les biotechnologies, la médecine ou les technologies de l'information et de la communication, seraient de puissants moteurs d'une croissance forte et durable.

Une réflexion sur les ressources communautaires, sur le niveau du budget et sur les possibilités d'emprunts devra être menée dans le cadre des négociations sur les nouvelles perspectives financières.

Cela devrait également être le cas pour mettre en place, progressivement, les éléments d'une véritable politique fiscale commune. Rappelons d'ailleurs que la Cour des comptes devrait publier, au premier trimestre 2011, un rapport sur la comparaison des fiscalités allemande et française, des particuliers et des entreprises, de manière à analyser les voies possibles d'une convergence.

Vos rapporteurs considèrent que **l'élan** qui a permis d'avancer très rapidement en matière de gouvernance économique en Europe **ne doit pas retomber**, maintenant que les plus fortes turbulences sont passées et que les effets de la crise de l'euro sont moins perceptibles. Ce risque est réel et l'on ressent moins d'entrain chez certains États membres. **La réforme de la gouvernance économique européenne n'est pas achevée.**

## EXAMEN EN COMMISSION

La commission s'est réunie le mardi 19 octobre 2010 pour l'examen du présent rapport. A l'issue de la présentation faite par les rapporteurs, MM. Pierre Bernard-Reymond et Richard Yung, le débat suivant s'est engagé :

### **M. Pierre Fauchon :**

Je suis soulagé que la France et l'Allemagne aient pu parvenir à cet accord. J'étais pessimiste sur le couple franco-allemand. Je me félicite donc qu'il ait su se ressaisir. Il était indispensable de prendre des mesures pour avancer. C'est un enjeu vital pour l'Europe dans le contexte de la mondialisation. Il me semble inévitable que, avec l'élargissement des compétences européennes engagé depuis le traité de Maastricht avec la création des deuxième et troisième piliers, les chefs d'Etat et de gouvernement reprennent la main sur certains dossiers.

En ce qui concerne les sanctions, il me semble que nous ne devons pas verser dans le « fétichisme juridique ». L'Europe est en train d'évoluer profondément. Pour cette structure juridique en voie de construction, nous devons admettre des solutions transitoires qui peuvent paraître imparfaites, tant que l'Europe ne se sera pas dotée d'une véritable Constitution. De ce point de vue, des sanctions politiques, c'est-à-dire la suspension des droits de vote, auraient l'avantage de la clarté. Elles peuvent paraître choquantes sur le plan intellectuel, mais le système proposé revêt une logique profonde qui tient à la nécessité de respecter des règles communément édictées. En la matière, nécessité fait loi.

### **M. Robert Badinter :**

L'accord conclu hier démontre une fois de plus que, sans entente franco-allemande, la construction européenne ne progresse pas.

L'histoire nous enseigne que les Etats, au sein des organisations internationales, se mettent généralement d'accord sur le plus petit dénominateur commun pour dégager un consensus. Seules des institutions communes, en particulier la Commission et le Parlement européen, ont permis de faire progresser l'Union européenne. Les choix effectués pour la désignation du président du Conseil européen et du Haut représentant ont bien montré que les Etats ne souhaitaient pas une trop grande affirmation des instances communes.

Jacques Delors avait évoqué, pour définir l'Union européenne, une fédération d'Etats-nations. Mais il s'agit d'une projection française, le concept d'Etat-nation étant très loin d'exister partout en Europe, comme le montre le cas de la Belgique ou de l'Italie. Il est très difficile de demander à des Etats membres de prendre des sanctions contre d'autres Etats membres. On le voit bien au Conseil de sécurité de l'ONU. C'est pourquoi le système de sanctions proposé me paraît peu crédible et s'inscrit dans une vision technocratique, encore accentuée en ce qui concerne l'éventuelle suspension des droits de vote.

En revanche, je suis favorable à la conduite, dans les Etats membres, de contrôles plus fréquents et plus approfondis en amont. C'est pourquoi j'approuve votre proposition d'accroître les compétences de la Cour des comptes européennes et de lui confier des tâches d'évaluation.

**M. Richard Yung :**

Je partage assez largement votre point de vue. La tâche que la France et l'Allemagne entendent confier au Président Van Rompuy ne sera pas facile.

**M. Pierre Fauchon :**

Les Allemands sont particulièrement attachés au renforcement des sanctions. Il est possible que seuls quelques autres Etats membres partagent leur point de vue. J'y vois une opportunité pour développer des coopérations renforcées.

**M. Richard Yung :**

Le pouvoir au sein du système institutionnel européen a clairement basculé en direction du Conseil européen.

**M. Pierre Fauchon :**

C'était inévitable.

**M. Jean Bizet :**

Il est vrai que la dérive en faveur de la Commission commençait à devenir préoccupante. Ses propositions en matière de sanctions vont extrêmement loin et je considère que l'accord franco-allemand trouvé hier constitue un point d'équilibre. N'oublions pas que le gouvernement allemand a besoin de sécuriser sa position sur le Fonds de stabilisation financière par rapport à la Cour constitutionnelle de Karlsruhe.

**M. Pierre Bernard-Reymond :**

Il est indispensable de trouver un équilibre sur la répartition des pouvoirs dans le système institutionnel. Nous constatons que les parlements nationaux, sur de nombreux sujets, sont incontournables.

**M. Robert Badinter :**

Rappelons-nous qui a choisi le président du Conseil européen ! Force est de constater que les gouvernants des Etats membres n'ont pas distingué les personnalités les plus marquées.

**M. Pierre Bernard-Reymond :**

Il me semble que le système de sanctions retenu devrait avoir un vrai pouvoir dissuasif. Par ailleurs, Angela Merkel avait sans doute besoin de rentrer dans son pays avec un accord sur ce point.

\*

*A l'issue de ce débat, la Commission a autorisé la publication du rapport d'information.*



## ANNEXE 1

### REPÈRES CHRONOLOGIQUES

#### Année 2010

**15 janvier** : Dans un contexte financier, économique et social très tendu, la Grèce présente à la Commission européenne un programme de stabilité draconien

**8 février** : Lettre du président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, aux chefs d'Etat et de gouvernement évoquant l'urgence de renforcer la gouvernance économique en Europe

**11 février** : Conseil européen informel – Déclaration des chefs d'Etat ou de gouvernement de l'Union européenne affirmant la détermination des États membres à préserver la stabilité financière de la zone euro

**25 mars** : Réunion informelle de l'Eurogroupe en marge du Conseil européen – Déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro : accord sur la mise en place d'un plan d'aide à la Grèce et création d'un groupe de travail confié au Président Van Rompuy sur le renforcement du gouvernement économique de la zone euro

**11 avril** : Déclaration des États membres de la zone euro finalisant le plan d'aide à la Grèce

**23 avril** : Le gouvernement grec demande l'activation du plan d'aide

**2 mai** : Réunion extraordinaire de l'Eurogroupe : chiffrage du plan d'aide à la Grèce

**6 mai** : Lettre de Nicolas Sarkozy et Angela Merkel au Président Van Rompuy et à José Manuel Barroso sur la nécessité de tirer toutes les leçons de la crise de la zone euro et de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir sa répétition

**7 mai** : Réunion des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro : adoption du principe d'un mécanisme de stabilisation financière pour la zone euro et renforcement de la gouvernance économique

**9 mai** : Conseil ECOFIN extraordinaire : accord sur la mise en place du mécanisme de stabilisation financière

**12 mai** : 1<sup>ère</sup> communication de la Commission européenne intitulée *Renforcer la coordination des politiques économiques*

**21 mai** : 1<sup>ère</sup> réunion du groupe de travail Van Rompuy

**7 juin** : 2<sup>e</sup> réunion du groupe de travail Van Rompuy

**14 juin** : Accord entre Angela Merkel et Nicolas Sarkozy sur le cadre de la gouvernance économique européenne

**17 juin** : Conseil européen : présentation par le Président Van Rompuy d'un rapport d'étape du groupe de travail ; adoption des premières orientations relatives au Pacte de stabilité et de croissance, à la surveillance budgétaire et à la surveillance macroéconomique

**30 juin** : 2<sup>nd</sup>e communication de la Commission européenne intitulée *Améliorer la coordination des politiques économiques au profit de la stabilité, de la croissance et de l'emploi – Des outils pour renforcer la gouvernance économique de l'UE*

**12 juillet** : 3<sup>e</sup> réunion du groupe de travail Van Rompuy

**13 juillet** : Conseil ECOFIN : adoption du semestre européen

**21 juillet** : « Papier » franco-allemand sur le gouvernement économique européen

**6 septembre** : 4<sup>e</sup> réunion du groupe de travail Van Rompuy

**16 septembre** : Conseil européen approuvant la mise en place d'un nouveau cadre de surveillance macroéconomique

**27 septembre** : 5<sup>e</sup> réunion du groupe de travail Van Rompuy

**29 septembre** : Propositions législatives (cinq propositions de règlement et une proposition de directive) de la Commission européenne tendant à renforcer la surveillance budgétaire et macroéconomique des Etats membres

**18 octobre** : 6<sup>e</sup> réunion du groupe de travail Van Rompuy et Déclaration franco-allemande de Deauville

## **ANNEXE 2**

### **TEXTE DE LA DECLARATION FRANCO-ALLEMANDE**

**DU 18 OCTOBRE 2010**

La France et l'Allemagne sont d'accord sur la nécessité de renforcer le gouvernement économique européen. A cette fin, ils se sont entendus sur les points suivants.

1) La France et l'Allemagne soulignent que les procédures qui assurent la surveillance budgétaire et la coordination des politiques économiques devraient être renforcées et accélérées. Cela passe par les éléments suivants :

Une gamme de sanctions plus large devrait être progressivement applicable dans le volet préventif du Pacte comme dans son volet correctif. Ces sanctions devraient être plus automatiques, tout en respectant le rôle des différentes institutions et l'équilibre institutionnel.

Dans la mise en œuvre du volet préventif du Pacte, le Conseil doit pouvoir décider, à la majorité qualifiée, d'imposer de manière progressive des sanctions sous la forme de dépôts portant intérêt lorsque la trajectoire de consolidation budgétaire d'un État membre dévie de manière particulièrement significative par rapport à la trajectoire d'ajustement prévue sur la base du Pacte.

S'agissant du volet correctif du Pacte, lorsque le Conseil décide d'ouvrir une procédure de déficit excessif, il devrait y avoir des sanctions automatiques dès lors que le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, décide qu'un État membre n'a pas pris les mesures correctrices nécessaires dans un délai de 6 mois.

Afin de compléter le cadre législatif de surveillance des déséquilibres macro-économiques, le cas d'un État membre affecté d'un déséquilibre persistant et placé sous la surveillance du Conseil devra être discuté au Conseil européen.

2) La France et l'Allemagne considèrent qu'il est nécessaire de réviser le traité et qu'il devrait être demandé au président du Conseil européen de présenter, en étroite contact avec les membres du Conseil européen, des options concrètes permettant l'établissement d'un mécanisme robuste de résolution des crises avant la réunion de mars 2011.

La révision des traités sera limitée aux points suivants :

- L'établissement d'un mécanisme permanent et robuste pour assurer un traitement ordonné des crises dans le futur, comprenant les arrangements nécessaires pour une participation adéquate du secteur privé et permettant aux États membres de prendre les mesures coordonnées appropriées pour préserver la stabilité financière dans la zone euro.
- Dans le cas d'une violation grave des principes de base de l'Union Économique et Monétaire, et suivant les procédures appropriées, la suspension des droits de vote de l'État concerné.

Les amendements nécessaires devraient être adoptés et ratifiés par les États membres en accord avec leurs règles constitutionnelles respectives, en temps utile avant 2013.

### ANNEXE 3

#### PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS

**Mardi 25 mai 2010 :** M. Ramon Fernandez, Directeur général du Trésor et de la politique économique au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, et Mme Sandrine Gaudin, Chef du bureau de la coordination et de la stratégie européenne

**Mardi 8 juin 2010 :** M. Liem Hoang Ngoc, Député européen

**Jeudi 10 juin 2010 :** M. Philippe Josse, Directeur du budget au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, et M. Alexandre Grosse, Chef du bureau de la politique budgétaire

**Mercredi 16 juin 2010 :** M. Jean Pisani-Ferry, Directeur du centre de réflexion Bruegel

**Jeudi 24 juin 2010 :** MM. Sébastien Dupuch, Philippe Guimard et Pascal Pavageau, Confédération Force ouvrière

**Mardi 14 septembre 2010 (à Bruxelles) :**

Mme Odile Renaud-Basso, Chef de cabinet-adjoint du président du Conseil européen

M. Philippe Etienne, Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne

M. Benoît de La Chapelle Bizot, Ministre conseiller pour les affaires financières et monétaires à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

Mme Sandrine Riso, Conseiller au cabinet du commissaire en charge des affaires économiques et financières

Mme Pervenche Berès, Présidente de la commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen

Mme Kerstin Korthals, Premier conseiller à la Représentation permanente de la République fédérale d'Allemagne auprès de l'Union européenne

**Mardi 19 octobre 2010 :** M. Emmanuel Moulin, Conseiller économique à la présidence de la République