

L'adoption du « paquet gouvernance »

La crise de la dette au sein de la zone euro a fait apparaître la nécessité d'une réforme de la gouvernance économique de l'Union. Le Parlement européen a adopté le 28 septembre 2011 le paquet de six textes sur la gouvernance économique qu'avait proposé la Commission européenne un an plus tôt. Le Conseil a confirmé le 4 octobre 2011 son accord sur ce compromis trouvé avec le Parlement européen et devrait formellement adopter ce paquet en novembre, une fois les textes finalisés dans les différentes langues de travail.



Logo de la Banque centrale européenne

Le « paquet » législatif se propose de renforcer la coordination entre les Etats membres afin d'éviter l'accumulation de déséquilibres excessifs et d'améliorer ainsi le fonctionnement de l'union monétaire à long terme. **Ce cadre renforcé de gouvernance économique est conçu comme un élément d'une stratégie d'ensemble** qui, selon la Commission européenne, passe par l'approfondissement du marché intérieur, la promotion des relations commerciales internationales, l'amélioration de la compétitivité et une surveillance renforcée des marchés financiers.

Ce « paquet législatif » de cinq règlements (d'application directe) et d'une directive modifie les volets préventif et correctif du pacte de stabilité et de croissance, adopté en 1997. L'adoption de ce paquet apporte trois changements essentiels : un encadrement plus strict des budgets nationaux, une coordination plus étroite des politiques économiques et une surveillance plus crédible des déséquilibres budgétaires mais aussi macroéconomiques.

1. Premier changement : un nouvel encadrement des budgets nationaux

La directive concernant les exigences en matière de cadres budgétaires nationaux apparaît comme la pierre angulaire du renforcement de la gouvernance économique européenne.

En effet, elle arrête des normes statistiques et budgétaires qui doivent permettre un contrôle crédible des comptes publics. Ainsi, ce texte impose que les comptes nationaux couvrent toutes les agences et entreprises publiques. Leur publication doit être mensuelle, les comptes locaux devant eux être publiés chaque trimestre. Les limites chiffrées de dette et de déficit devront être inscrites dans la loi (sauf au Royaume-Uni) et la planification budgétaire couvrir au moins trois années et s'appuyer sur des prévisions réalistes. Enfin, les comptes publics seront soumis au contrôle d'un vérificateur indépendant.

Les États membres doivent mettre en vigueur les dispositions nécessaires pour se conformer à cette directive avant la fin de l'année 2013.

2. Deuxième changement : une coordination des politiques économiques mieux organisée et plus transparente

a) La procédure du **semestre européen**, dont l'objet est d'évaluer le budget national annuel pour assurer une coordination des politiques économiques des États membres et une convergence des performances économiques, est codifiée dans les textes.

Durant le premier semestre de l'année, cette procédure organise un dialogue entre la Commission et les États membres sur leurs programmes nationaux de stabilité et de réforme, avant l'adoption nationale du projet de loi de finances à l'automne. Ce dialogue doit impliquer non seulement les gouvernements mais aussi les Parlements nationaux, afin de donner une assise démocratique à la coordination des politiques économiques à l'échelle européenne.

La première expérience

de « semestre européen » au Sénat en 2011

Pour la première fois cette année, le Parlement français a été consulté sur le programme de stabilité avant que celui-ci ne soit transmis à la Commission européenne. Pour la première fois, le Sénat a donc débattu et s'est prononcé, le 27 avril dernier, par un vote favorable sur le projet de programme de stabilité 2011-2014.

La Commission européenne a ensuite soumis au Conseil, qui l'a depuis adoptée, une recommandation sur ce programme. La Commission des finances du Sénat est également intervenue à ce moment-là : elle a adopté une proposition de résolution européenne le 22 juin dernier pour attirer l'attention du Gouvernement sur les points de convergence qu'elle a identifiés entre ses propres analyses et celles de la Commission européenne, tant en matière de grands équilibres budgétaires qu'en matière fiscale. Elle insistait notamment sur la nécessaire sincérité du scénario de croissance retenu.

Un tel dialogue avec le Parlement national n'a pas encore été mis en œuvre dans le cas du programme national de réforme.

b) une plus grande transparence de la coordination est assurée.

D'une part, un **dialogue économique** est ouvert entre les institutions de l'Union : la commission compétente du Parlement européen peut inviter le Président du Conseil, la Commission européenne, le Président du Conseil européen ou celui de l'Eurogroupe à échanger sur la surveillance des positions budgétaires et des politiques économiques. Elle peut aussi convier à un échange de vues l'État membre faisant l'objet d'une recommandation du Conseil.

D'autre part, dans le cadre de ce dialogue économique, il est **prévu que le Conseil, s'il refuse de suivre une recommandation ou proposition de la Commission relative au pacte de stabilité, s'en explique publiquement.**

3. Troisième changement : une surveillance plus crédible des déséquilibres budgétaires mais aussi macroéconomiques

a) des **sanctions** plus précoces et plus automatiques

Depuis 1997, le pacte de stabilité et de croissance organise la surveillance des déséquilibres budgétaires et de la trajectoire d'ajustement des États membres vers leur objectif budgétaire à moyen terme, devant permettre de ramener leurs déficit et dette respectivement sous les seuils de 3 % et 60% du PIB.

Il est à noter que 23 pays sur 27 font actuellement déjà l'objet d'une procédure pour déficit excessif. A ce titre, ils sont désormais tenus de réduire de 5 % en moyenne (sur 3 ans) l'écart entre leur niveau de dette exprimé en part de PIB et le seuil de 60%.

Dorénavant, la surveillance des positions budgétaires prendra en compte les « passifs implicites » liés au vieillissement et les « passifs éventuels » liés aux garanties publiques ou à la dette privée.

Pour le volet préventif du pacte, la procédure de surveillance, revue pour éviter les marchandages au Conseil, est désormais la suivante : si un État membre s'écarte de son

objectif de moyen terme, en raison d'une croissance annuelle de ses dépenses supérieure à son taux de croissance potentielle à moyen terme, la Commission lui adresse un avertissement. Dans le mois qui suit, le Conseil peut adopter une recommandation enjoignant l'État concerné de prendre des mesures dans les 5 mois (voire 3 mois pour les cas jugés graves par la Commission). Si l'État concerné n'agit pas de manière appropriée dans le délai imparti, la Commission recommande au Conseil d'adopter (à la majorité qualifiée) une décision établissant l'inefficacité de l'action de l'État visé. Si le Conseil n'adopte pas cette décision, la Commission renouvelle sa recommandation un mois plus tard et c'est alors que la décision est réputée adoptée par le Conseil, **sauf s'il la rejette à la majorité simple dans les dix jours** (suivant l'adoption de la recommandation par la Commission).



Source : Commission européenne

C'est cette majorité inversée que le Parlement européen a tenu à obtenir malgré les réserves du Conseil : même s'il s'agit finalement d'une majorité simple et non pas qualifiée, cette exigence devrait **accroître l'automatisme des sanctions le plus en amont possible. Le Conseil, pour sa part, s'est satisfait de l'instauration d'un délai d'un mois** entre les deux recommandations de la Commission, délai pouvant permettre à l'État concerné d'éviter l'avertissement final du Conseil, préalable aux sanctions.

En effet, lorsque le Conseil a adopté une telle décision, la Commission recommande au Conseil, dans les 20 jours, d'imposer la constitution d'un **dépôt portant intérêt** (0,2 %

du PIB). Cette recommandation est réputée adoptée par le Conseil sauf s'il s'y oppose à la majorité qualifiée dans les 10 jours. Le dépôt et les intérêts sont restitués à l'État concerné dès qu'il a rétabli la situation.

Pour le volet correctif du pacte, la procédure voit sa crédibilité accrue par le renforcement des sanctions : si la Commission estime qu'un État membre présente (ou risque de présenter) un déficit excessif, elle adresse un avis à l'État concerné et en informe le Conseil. Ce dernier, sur proposition de la Commission et compte tenu des observations de l'État visé, **décide s'il y a ou non déficit excessif** ; si oui, il adopte des recommandations à l'État concerné afin qu'il mette un terme à cette situation dans un délai de 6 mois (voire 3 mois si la situation est jugée grave) et améliore chaque année d'au moins 0,5 % du PIB son solde budgétaire structurel. En outre, la Commission recommande au Conseil, dans les 20 jours suivant sa décision constatant un déficit excessif, d'imposer à l'État concerné un **dépôt ne portant pas intérêt** (0,2 % du PIB). Cette recommandation est réputée adoptée par le Conseil sauf s'il s'y oppose à la majorité qualifiée dans les 10 jours.

Au terme de ce délai, s'il constate qu'aucune action efficace n'a été prise pour corriger le déficit excessif, le Conseil peut rendre publiques ces recommandations et informe le Conseil européen. Si, dans les deux mois, l'État concerné persiste à ne pas donner suite aux recommandations du Conseil, ce dernier peut le mettre en demeure de prendre les mesures nécessaires.

Si le Conseil décide que l'État membre ne donne toujours pas suite, la Commission recommande au Conseil, dans les 20 jours suivant cette décision, d'imposer une **amende d'au moins 0,2 % du PIB**, affectée au Fonds européen de stabilité financière. Là encore, cette recommandation est réputée adoptée par le Conseil sauf s'il s'y oppose à la majorité qualifiée dans les 10 jours.

Ces dispositions ne seront applicables que dans trois ans aux pays faisant déjà l'objet d'une procédure pour déficit excessif (l'UE en compte 23 aujourd'hui).

b) un périmètre de surveillance élargi à tous les déséquilibres excessifs

En outre, la surveillance est étendue à l'ensemble des **déséquilibres macroéconomiques** afin de réduire les écarts de compétitivité. Seront dorénavant surveillés, dans un tableau de bord, une batterie d'indicateurs économiques **mais aussi sociaux** : l'endettement public et privé, l'évolution des marchés financiers mais aussi celle des prix immobiliers, le chômage, la balance courante (qu'elle soit en déficit ou en excédent), les taux de change réels, la compétitivité... Sur le fondement de ce tableau de bord, est mis en place un mécanisme d'alerte destiné à détecter les déséquilibres macroéconomiques ; son déclenchement repose sur le franchissement de seuils indicatifs et sur une analyse économique critique. Si la Commission considère qu'un État membre peut être touché par un déséquilibre, elle procède à un bilan approfondi de la situation spécifique de cet État. Si, sur la base de ce bilan, la Commission considère que cet État est touché par des déséquilibres, elle soumet une recommandation au Conseil qui peut alors décider que ces déséquilibres sont excessifs et recommander une action correctrice.

L'État concerné présente publiquement un plan de mesures correctives assorti d'un calendrier de mise en œuvre, que le Conseil, sur la base d'une recommandation de la Commission, peut approuver dans les deux mois ou juger insuffisant. En ce dernier cas, l'État concerné doit présenter un nouveau plan dans les deux mois. Il s'expose sinon à une amende.

Le suivi du plan est assuré par des rapports d'avancement présentés par l'État concerné et, le cas échéant, par des missions de surveillance de la Commission pouvant associer les partenaires sociaux.

Au terme du délai qu'il a fixé dans ses recommandations, le Conseil évalue l'action correctrice et, s'il estime qu'elle n'a pas été engagée, le Conseil adopte, sur recommandation de la Commission, une décision faisant état du non-respect du plan et

fixant de nouveaux délais. Cette décision est réputée adoptée par le Conseil, sauf s'il la rejette à la majorité qualifiée dans les dix jours suivant son adoption par la Commission.

Dans le cadre de cette procédure pour déséquilibres excessifs, il est prévu que le rôle des Parlements nationaux et des partenaires sociaux soit respecté, ainsi que les différences entre les systèmes économiques nationaux, par exemple les politiques de fixation des salaires.

Par rapport à la procédure pour déficit excessif, cette procédure laisse au Conseil une plus grande flexibilité dans l'établissement des délais exigés pour corriger les déséquilibres, en raison de la moindre influence des politiques publiques sur ce type de déséquilibres.

Si un État membre de la zone euro et visé par une procédure pour déséquilibres excessifs ne respecte pas les recommandations, il devra effectuer un **dépôt porteur d'intérêts**. S'il persiste à ne pas corriger ces déséquilibres à l'issue de six mois et de deux avertissements, il peut se voir imposer une **amende de 0,1 % du PIB**. Ces sanctions sont réputées adoptées, sauf si une majorité qualifiée s'y oppose au Conseil.

Afin d'assurer la crédibilité de cette surveillance multilatérale, un **principe d'indépendance statistique** est désormais prévu dans les textes (règlement n°1466/97 modifié) et sanctionné par des amendes (ne pouvant dépasser 0,2 % du PIB).

Le « paquet gouvernance » apporte donc des changements importants. Mais d'ores et déjà, plusieurs États membres estiment **que l'adoption de ce paquet législatif devra être complétée par de nouvelles règles pour approfondir encore la gouvernance économique** au sein de l'UE. Des propositions de révision des traités ont été évoquées à cet égard, notamment pour rendre encore plus contraignant le dispositif de surveillance mutuelle. Le Conseil européen qui se tiendra le 23 octobre 2011 pourrait donner des indications.