

briefing

Observatoire social européen

paper

**Quelle «appropriation»
de la nouvelle
«gouvernance
économique
européenne» ?**

Cécile Barbier



www.ose.be

Quelle «appropriation» de la nouvelle «gouvernance économique européenne»?

Cécile Barbier
Chargée de recherche
Observatoire social européen, asbl
barbier@ose.be

La série « OSE Paper » prend la forme de trois publications différentes disponibles en français ou en anglais. Les « Research Papers » ont pour objectif de disséminer les résultats de recherche de l'OSE, des chercheurs associés ou des collègues du réseau de l'OSE. Les « Briefing Papers » procurent des informations accessibles et régulières sur une variété de sujets. Les « Opinion Papers » consistent en de courts avis à vocation plus politique.

Introduction

S'inspirant substantiellement du traité constitutionnel, le traité de Lisbonne ne modifie qu'à la marge la gouvernance économique européenne. La crise actuelle met en évidence les lacunes des dispositions sur l'Union économique et monétaire, introduites par le traité de Maastricht. La tentative de mieux légitimer l'Union européenne au travers des travaux de la Convention européenne a été un échec. Dans le même temps, la poursuite des « réformes structurelles » a confirmé l'alignement de l'Union sur l'axe de l'orthodoxie néolibérale sans que ne se produise une réelle appropriation de la gouvernance socio-économique. Depuis la mise en place du « groupe de travail sur la gouvernance économique » et à la suite des décisions successives du Conseil européen, il se vérifie que les Ministres des finances sont les principaux architectes de la définition d'un « modèle européen » d'inspiration germanique. Ce Briefing Paper présente un résumé critique de 20 ans d'intégration économique européenne.

La première section de ce Briefing Paper retrace l'évolution de la gouvernance économique du traité de Maastricht au traité de Lisbonne en passant par le traité constitutionnel. Celui-ci n'avait pas réussi à combler le « déficit de légitimité » de l'Union européenne. La seconde section présente la manière dont l'Union lui substitue l'idée de combler le « déficit d'appropriation » des politiques de l'Union. Une troisième section s'intéresse au parti pris en faveur du renforcement de la discipline budgétaire, qui a rendu illusoire toute tentative de « politiser » le débat au sein du Parlement européen. Entre gouvernance et respect des règles, l'Union se cherche. La quatrième partie présente le renforcement du régime disciplinaire budgétaire que comporte la réforme du Pacte de stabilité et de croissance. La cinquième partie revient sur les derniers développements en matière de gouvernance de la Stratégie Europe 2020. La sixième et dernière section revient sur le mécanisme de résolution des crises et la révision en cours du traité.

1. Du traité de Maastricht au traité de Lisbonne : le statu quo de la gouvernance économique

Parmi les questions que la Convention européenne devait aborder figurait le renforcement de la coordination des politiques économiques. Il faut rappeler que, s'inspirant du modèle allemand, le traité de Maastricht avait inscrit les principes de l'économie monétariste (indépendance de la Banque centrale et unique objectif de lutte contre l'inflation) dans les traités européens comme modèle en vue de réaliser l'Union économique et monétaire. La politique monétaire est définie par une institution supranationale, la Banque centrale européenne (BCE), qui n'a de compte à rendre à personne. Des critères en vue d'aboutir à la convergence des économies en préalable à l'adoption de la monnaie unique avaient été introduits. Ces critères relèvent d'une stricte orthodoxie monétariste traduisant le consensus dominant des années 80 sur la conduite des politiques macro-économiques privilégiant un taux d'inflation le plus bas possible, une relative stabilité des changes et des mesures d'économie « de l'offre » (Observatoire social européen, 1992).

1. 1 Origine du Pacte de stabilité et de croissance

En 1993, en pleine crise économique et dans le contexte de la difficile ratification du traité après le « non » danois au traité de Maastricht, la question de la pertinence de ces critères avait été posée par des économistes et non des moindres ⁽¹⁾. Le traité entre en vigueur le 1^{er} novembre 1993. En 1995, douze Etats membres étaient en situation de déficit excessif. C'est ainsi qu'à la demande de l'Allemagne est né le Pacte de stabilité et

¹ Guy Quaden: Bye Bye Maastricht, Le Soir du 9 octobre 1993.

de croissance. Le Pacte de stabilité et de croissance sera institué par une résolution du Conseil européen d'Amsterdam en 1997 et coulé dans deux règlements du Conseil, l'un relatif au renforcement de la surveillance des situations budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, et l'autre visant à accélérer et clarifier la mise en oeuvre de la procédure concernant les déficits excessifs. Cependant, le Pacte ne s'est pas contenté de prolonger les règles du traité, il les a renforcées ⁽²⁾. Le Pacte impliquera qu'y compris après le passage à l'euro, les Etats membres doivent continuer de respecter le critère de l'endettement budgétaire. Privés de la possibilité de modifier l'instrument monétaire et de modifier le taux de change, les Etats membres de la zone euro ne disposent plus que de deux instruments de politique économique, à savoir la fiscalité directe (impôts des personnes physiques et des sociétés) et les cotisations sociales. En outre, faute de pouvoir recourir à l'instrument de la dévaluation, un Etat membre n'aurait d'autre possibilité que de recourir à la « concurrence fiscale » pour améliorer la compétitivité de ses entreprises et l'attractivité de son territoire. Alors que certains économistes voyaient dans cette perspective une contrainte bienvenue, obligeant les « Etats-Léviathans » à se restreindre et à se réformer, d'autres soulignaient les dangers d'une concurrence fiscale sans règles, qui aboutirait à des inefficiences, à une répartition peu équitable du fardeau des prélèvements obligatoires et à une contraction excessive des dépenses publiques et de la protection sociale en Europe ⁽³⁾. Au niveau de la fiscalité, contrer ce risque impliquait la nécessité de s'accorder sur une imposition minimale des bénéficiaires des sociétés et des revenus du capital et d'obtenir l'accord des Etats qui attireraient entreprises ou capitaux en pratiquant le dumping fiscal.

1.2 La Convention européenne et la CIG 2003-2004 : le Pacte un instrument politique ?

En adoptant la déclaration de Laeken, les chefs d'Etat et de gouvernement avaient tenté de donner un nouveau récit de la « raison d'être » de l'union européenne et partant de redorer renforcer la légitimité de l'Union. La solution proposée pour rapprocher l'Union européenne des citoyens avait pris la forme de confier la préparation de la future réforme des traités à une convention européenne. De façon générale, la Convention n'avait pas remis les principes de base sur lesquels est fondée l'intégration économique européenne. Elle n'avait pas non plus opté pour une « communautarisation » de la gouvernance économique. L'idée d'octroyer davantage de pouvoirs à la Commission et de mieux inclure le Parlement européen dans le processus décisionnel n'avait pas bénéficié d'un consensus au sein de la Convention. La Convention n'avait apporté que de rares modifications donnant davantage de poids à la Commission dans le cadre de la mise en oeuvre des grandes orientations de politique économique et de la procédure en cas de déficit excessif ⁽⁴⁾. S'agissant du Pacte de stabilité et de croissance, il est alors considéré comme un « instrument politique » qui ne devait pas figurer dans le traité (Convention européenne, 2002). Le tabou entourant le dispositif de l'Union monétaire n'a pas été levé (critères de Maastricht, statut de la Banque centrale européenne, etc).

A l'issue des travaux de la Convention européenne, la gouvernance économique n'était donc modifiée qu'à la marge. Alors que la Conférence intergouvernementale (CIG) était en cours, le Conseil avait refusé en novembre 2003 les recommandations de la Commission

² Selon Lionel Jospin alors en campagne électorale, « Le pacte de stabilité ajoute des conditions qui ne sont pas dans le traité de Maastricht. Le pacte de stabilité, c'est du super-Maastricht, et c'est une concession que le gouvernement français a faite absurdement aux Allemands ou à certains milieux allemands », *in* « Non au pacte d'austérité » La gauche a toujours été hostile à cet accord. Déclarations. Libération, 10 juin 1997.

³ « Risques de concurrence fiscale en Europe », Lettre de l'OFCE, n° 189, 13 septembre 1999.

⁴ Envoi par la Commission d'un avertissement directement à l'Etat concerné en cas de non-conformité avec les grandes orientations de politiques économiques (Article III-71 paragraphe 4, CIG 50/04), avis adressé directement à l'Etat membre concerné (article III-76 paragraphe 5, CIG 50/04) et droit de proposition d'une recommandation à adresser à l'Etat membre en situation de déficit excessif (Article III-76 paragraphe 6, CIG 50/04).

européenne demandant des sanctions contre l'Allemagne et la France qui ne respectaient plus le critère de déficit public du Pacte. Il convient de rappeler qu'en juin 2003, le Conseil des Ministres des finances avait demandé à la France de diminuer d'un demi % son déficit structurel en 2004 dans le cadre de la mise en œuvre du volet préventif du Pacte. La demande était considérée comme incompatible avec un retour à la croissance. Au contraire, en tenir compte pouvait s'avérer pro-cyclique et prolonger le ralentissement économique. La décision, politique, du Conseil de novembre 2004 avait entraîné une crise du Pacte de stabilité inapplicable dans les faits.

En septembre 2003, le renforcement des pouvoirs de la Commission dans le cadre de la procédure des déficits excessifs et des GOPE avait été mis en cause lors du Conseil Ecofin informel de Stresa. Plusieurs délégations avaient relayé ces préoccupations au sein de la Conférence intergouvernementale (CIG) (soutien des délégations irlandaise, tchèque, espagnole et britannique) (CIG, 2003). La crise provoquée à la suite de la suspension du Pacte de stabilité et de croissance avait achevé ce processus de questionnement. Les ministres des Affaires étrangères de quatre pays (l'Allemagne, l'Italie, la Grèce et la Pologne) avaient considéré que la Commission ne devait garder dans le cadre de la procédure pour déficit excessif qu'un droit de recommandation dont le Conseil pourrait s'écarter à la majorité qualifiée *« étant donné que les mesures recommandées relèvent du domaine de la compétence nationale »* ⁽⁵⁾. La possibilité de se démarquer de la proposition de la Commission par un vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil fut présentée comme le meilleur garant des prérogatives nationales. Cette position l'a finalement emporté.

En 2004, les négociateurs du traité constitutionnel avaient cependant renouvelé dans une déclaration leur engagement à respecter les règles du Pacte de stabilité et de croissance ⁽⁶⁾. Cet engagement est maintenu dans le traité de Lisbonne mais entre-temps le Pacte a été révisé en permettant quelque souplesse en période de crise. Cette déclaration, affirme *« qu'un système fondé sur des règles est le meilleur moyen de garantir le respect des engagements et une égalité de traitement pour tous les États membres »* ⁽⁷⁾. En même temps, l'attachement aux objectifs de la stratégie de Lisbonne y est également ainsi synthétisé : « création d'emplois, réformes structurelles et cohésion sociale ». En matière de fiscalité, la Conférence intergouvernementale de l'année 2003-2004 avait supprimé les propositions prévoyant notamment la possibilité de décider à la majorité qualifiée dans le domaine de la lutte contre la fraude fiscale transfrontalière.

2. A défaut de combler le déficit de légitimité, combler le déficit d'appropriation ?

La préparation de la révision des traités européens au sein d'une Convention avait suscité une « euphorie existentielle » au sein des élites dirigeantes au point de considérer qu'étant donné le succès de la méthode, le travail accompli méritait d'être soumis à l'approbation des peuples européens. Cela avait ouvert une course à l'organisation de référendums ou de consultations sur le traité constitutionnel. Las, le résultat confirma tout en l'amplifiant la déconnexion entre les citoyens et les règles fondamentales européennes. La constitutionnalisation de l'Union était rejetée, tant pour l'usage du mot « Constitution » trop chargé de sens pour qualifier une construction européenne sans finalité clairement définie (fédération, confédération). En France, le « déficit social » fut l'une des explications du « non » qui est certes composite. Il faut également mentionner le refus des dispositions économiques et monétaires engageant les futures générations sans réelles possibilités d'en modifier la doctrine.

⁵ Bulletin quotidien Europe 8724 du 12 juin 2004.

⁶ Cf. 17 Déclaration 17 ad article III-184 du traité constitutionnel. Déclaration 30 ad article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁷ Déclaration 30 ad article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Le traité constitutionnel n'avait pas contribué à répondre au déficit de légitimité de l'Union européenne. S'agissant de la légitimité par le résultat, selon la Commission, le compte n'y était pas non plus. Cinq ans après l'application de la Stratégie de Lisbonne et en pleine crise existentielle à la suite du double refus du traité constitutionnel par deux Etats fondateurs, la Stratégie de Lisbonne était loin d'atteindre les objectifs fixés par le Conseil européen de mars 2000. La Commission considère alors que « l'appropriation de la Stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi par l'opinion publique est insuffisante » (Commission européenne, 2006).

En 2008, le lancement de la réflexion sur le renouvellement de la stratégie et la finalisation de la ratification du traité éponyme se croisent quand les Irlandais disent « non » au traité en juin 2008. S'agissant du futur de la stratégie de Lisbonne, une question parlementaire vint gripper un processus en posant la question de l'organisation d'une consultation des parties prenantes. En réponse, la Commission avait annoncé son intention de procéder à une consultation de la société civile dans le courant du mois de septembre 2009 ⁽⁸⁾. Selon les déclarations d'un fonctionnaire de la Commission, le renouvellement de la Stratégie devait conduire principalement à une nouvelle justification à la poursuite des réformes en cours, la consultation des partenaires sociaux et des parties prenantes devant conduire à une meilleure « appropriation » de la Stratégie ⁽⁹⁾.

A la suite du « non irlandais, des aménagements institutionnels ont été approuvés par le Conseil européen de décembre 2008. Ils concernent principalement l'engagement du Conseil européen de revenir sur la réduction de la taille de la Commission et la composition du Parlement en vue des élections du mois de juin de l'année suivante. Le « non » au traité de Lisbonne par les Irlandais en juin 2008 n'a pas modifié la situation dans le domaine de la gouvernance économique et sociale à ceci près que le gouvernement irlandais avait obtenu l'engagement du Conseil européen de décembre 2008 que des « garanties » seraient fournies en vue de l'organisation d'un second référendum. Dans le domaine de la gouvernance économique et de la fiscalité, ces garanties adoptées par le Conseil européen de juin 2009 précisent qu' « *Aucune des dispositions du traité de Lisbonne ne modifie de quelque manière que ce soit, pour aucun Etat membre, l'étendue ou la mise en œuvre de la compétence de l'Union européenne dans le domaine fiscal* ».

Le traité de Lisbonne intègre aux traités européens les quelques innovations du traité constitutionnel concernant la différenciation du mécanisme décisionnel de la zone euro. Il reconnaît le rôle informel de l'Eurogroupe ⁽¹⁰⁾, doté d'un président ⁽¹¹⁾ et permet l'adoption de mesures entre les seuls Etats membres dont la monnaie est l'euro pour ce qui concerne le renforcement de la coordination et la surveillance de leur discipline budgétaire, l'adoption entre eux des grandes orientations de politique économique (devant être compatibles avec celles adoptées au niveau de l'ensemble de l'Union) et la représentation extérieure de l'euro ⁽¹²⁾. En ce domaine, pas plus que la Convention, la CIG 2004 n'avait précisé la signification de la « représentation unifiée ». S'agit-il du président de l'Eurogroupe ou du Commissaire en charge des questions économiques et financières ? Ces questions n'ayant pas été résolues par la Convention, la représentation physique de la zone euro dans le système monétaire international est loin d'être tranchée. Pas plus que la position de l'UE dans ces enceintes ni une quelconque indication sur la volonté d'influencer le « consensus de Washington ».

8 P 3697/09, 27 août 2009

9 "EU official: New narrative needed for Lisbon Agenda", Euractiv, 24 June 2009

10 Article 137 du TFUE.

11 Protocole n° 14 sur l'Eurogroupe.

12 Nouveau chapitre 4 « Dispositions propres aux Etats membres dont la monnaie est l'euro », du titre VIII consacré à « La Politique économique et monétaire ».

3. L'échec prévisible de la tentative de « politiser » la définition de la nouvelle gouvernance au Parlement européen

Avant et a fortiori après la crise de nombreux Etats membres ne respectent pas ou plus les règles du Pacte de stabilité et de croissance. Celui-ci est d'ailleurs appliqué avec souplesse. A partir de 2009, la Commission européenne est frappée d'amnésie. Elle considère qu'il faut lutter contre les déficits publics et lance des procédures pour déficits excessifs, On ne parle plus de la crise financière mais bien de la crise de l'endettement. Après la Grèce, les pays les plus faibles de la zone euro ont de plus en plus de difficultés à lever des fonds à des taux décents sur les marchés financiers, et ce, en raison des attaques spéculatives dont ils sont victimes et qui conduisent à la dégradation de la note des « dette souveraine » par les agences de notation financière. On parle depuis de crise de la dette souveraine.

Après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Président du Conseil européen, nouvelle figure institutionnelle, avait identifié l'économie comme thème principal de son mandat. Il a également innové en proposant des réunions thématiques du Conseil européen mais surtout c'est au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro que s'est produite une grande créativité institutionnelle avec l'adoption d'une déclaration des Chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro en marge du Conseil européen des 25 et 26 mars ⁽¹³⁾. Sur cette base, la mise en place d'un « groupe de travail sur la gouvernance économique », ci-après le Groupe Van Rompuy, est décidée. Selon cette déclaration, « *tous les membres de la zone euro doivent mener des politiques nationales saines conformes aux règles agréées* ». Par la suite, l'Allemagne et la France avait envoyé aux Présidents de la Commission et du Conseil européen leurs demandes notamment « *d'un renforcement de la surveillance budgétaire dans la zone euro, comportant des sanctions plus efficaces pour les procédures de déficit excessif et renforçant la cohérence entre les procédures budgétaires nationales et le pacte de Stabilité et de Croissance* » ⁽¹⁴⁾. La Commission européenne avait notamment annoncé le 13 mai 2010 son intention de renforcer le Pacte de Stabilité et de croissance (Commission européenne, 2010a).

Dans ce contexte, la tentative de « politiser » le débat sur la réforme du Pacte de stabilité et de croissance ne pouvait qu'échouer le 20 mai suivant au Parlement européen. Un projet de rapport parlementaire sur la viabilité des finances publiques plaidait pour le maintien de l'application souple du Pacte de stabilité et de croissance (Parlement européen 2010a). Les amendements en commission parlementaire avaient complètement inversé la logique du rapporteur (Parlement européen, 2010b). Avant le vote, celui-ci défend de nouveaux amendements visant une application souple du pacte ainsi que la création d'une agence publique de notation européenne. Il n'est pas suivi. Invitant la Commission « à veiller au strict respect du Pacte », la résolution est adoptée par une majorité de 302 députés issus des groupes PPE et ALDE, (seuls un député de l'ALDE et deux députés du PPE se sont abstenus) contre une minorité de 275 députés issus de la quasi-totalité des députés votants des groupes S&D, GUE/GVN et des Verts/Ale (3 députés S&D et un député Vert/ALE s'étant abstenus) (Parlement européen, 2010c). Après le vote, le rapporteur, fait rare, a demandé le retrait de son nom du rapport.

4. Renforcer le régime disciplinaire du Pacte de stabilité et de croissance : la réflexion laissée aux seuls acteurs économiques

En mars 2010, le Conseil européen avait insisté sur la nécessité de poursuivre les « réformes structurelles » en vue de relancer la croissance (Conseil européen, mars

13 Déclaration des Chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro, 25 mars 2010.

14 Lettre de la Chancelière allemande, Angela Merkel, et du Président français, Nicolas Sarkozy, 6 mai 2010. http://www.elysee.fr/president/root/bank_objects/06.05_lettre_franco_allemande.pdf

2010a). Selon les conclusions du Conseil européen : « *La nouvelle stratégie s'attaquera aux principaux freins à la croissance au niveau national comme à l'échelon de l'UE, y compris ceux qui ont trait au fonctionnement du marché intérieur et des infrastructures* ». Il avait accepté le principe de conduire en parallèle l'exercice de vérification des procédures du Pacte de stabilité et de croissance, définies dans les programmes de stabilité ou de convergence (PSC), et de la mise en œuvre des réformes en vue de rencontrer les objectifs d'Europe 2020, définies dans les lignes directrices intégrées et traduites dans les Plans nationaux de réforme (PNR).

Le 21 mai, le groupe de travail sur la « gouvernance économique » débute ses travaux. La réflexion est laissée aux seuls intervenants économiques. Outre les Ministres des affaires économiques et financières des 27, le groupe comprend également le Président de l'Eurogroupe, le président de la Banque centrale européenne et le Commissaire en charge des affaires économiques et financières. Un autre acteur économique, BUSINESSEUROPE, alimente également la réflexion du groupe ⁽¹⁵⁾. Au niveau étatique, l'influence de l'Allemagne, sous couvert de présentation de contributions du « couple » franco-allemand, est notable.

En septembre, le groupe Van Rompuy avait déjà fait sien le principe d'étendre le régime disciplinaire du Pacte, jusqu'ici centré sur le contrôle du déficit public (3%), au critère de l'endettement (60%) : « *les pays dont le taux d'endettement dépasse 60 % devront se fixer des trajectoires d'ajustement plus ambitieuses; la procédure concernant les déficits excessifs placera davantage l'accent sur la situation de la dette. Ainsi, même si son déficit est inférieur à 3 %, un pays sera soumis à une procédure en matière de déficit excessif si son endettement dépasse 60 % et que le scénario de réduction de la dette est jugé insuffisant* » (Groupe Van Rompuy, 2010a).

4.1 Les propositions de la Commission : quelques innovations

Fin septembre 2010, la Commission européenne présente ses propositions législatives (Cf. Encadré 1). Celles-ci renforcent les mécanismes de surveillance budgétaire et de sanction en y intégrant l'évolution de la dette en plus de l'évolution du déficit. Il s'agit d'une première innovation. Le durcissement du Pacte est complété d'une procédure permettant l'adoption de sanctions spécifiques pour les Etats membres de la zone euro. Deuxièmement, la Commission propose d'instaurer un système de surveillance des politiques macroéconomiques en ajoutant un nouveau volet au Pacte de stabilité et de croissance et la mise en place d'une procédure pour déficit macro-économique excessif pouvant conduire à l'adoption de sanctions pour les pays de la zone euro. Sur le plan institutionnel, elle propose un vote à la « majorité inversée » pour l'imposition des sanctions. En clair, une sanction sera considérée comme adoptée à moins que le Conseil ne la rejette à la majorité qualifiée. Il s'agit de l'introduction d'une « majorité qualifiée de blocage » en ce que si les Etats membres ne s'opposent pas à la proposition de la Commission en statuant à la majorité qualifiée, celle-ci est réputée adoptée. Cette procédure reviendrait à rendre quasi automatique les sanctions imposées. Actuellement une « minorité de blocage » suffit. Enfin, une directive sur les cadres budgétaires nationaux est également proposée afin de compléter la réforme du pacte.

¹⁵ Le directeur général de BusinessEurope, Philippe de Buck envoie le 6 juillet une lettre au Président du groupe de travail sur la gouvernance économique, Herman Van Rompuy, soutenant l'approche du groupe de travail et de la Commission européenne qui recoupe plusieurs des propositions du document que l'organisation patronale a adressé au groupe de travail en juin 2010. Cf. « Improving euro-area governance, securing the long-term success of the euro ».

Encadré 1. La Révision du Pacte de stabilité et de croissance selon la Commission européenne (29 septembre 2010)

La Commission européenne propose de réviser les deux règlements à la base du Pacte de stabilité, à savoir le volet préventif et le volet correctif (règlement (CE) du Conseil no 1466/97) et le volet correctif (règlement (CE) du Conseil no 1467/97). Pour mémoire, ces deux règlements avaient été revus en 2005. Au moment de leur adoption et de leur révision, le Parlement n'avait été impliqué qu'au titre de l'ancienne procédure de coopération. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Parlement européen n'est toujours pas impliqué dans l'adoption des grandes orientations de politique économique. En revanche, à la suite de la suppression de la procédure de coopération opérée par le traité de Lisbonne, le Parlement européen est colégislateur pour certains aspects du « bras armé de la gouvernance économique », à savoir ce qui concerne la révision des modalités de la surveillance multilatérale (article 121 par 6 du TFUE et/ou en combinaison avec l'article 136 pour les États membres de la zone euro). Les rapports parlementaires sur les propositions de réforme de la gouvernance économique de la Commission européenne devraient être adoptés en avril 2011.

a) Volet préventif du Pacte : le principe de politique budgétaire prudente

Le volet préventif sera révisé (Commission européenne, 2010b). Ce volet vise « la mise en oeuvre, par les États membres, de politiques budgétaires prudentes, afin qu'il ne soit pas nécessaire de recourir à des formes de coordination plus strictes pour prévenir toute atteinte à la viabilité des finances publiques et les conséquences négatives qui pourraient en découler pour l'ensemble de l'UEM ». Pour la Commission, « dans un certain nombre de pays, les positions budgétaires apparemment saines d'avant la crise masquaient en fait une forte dépendance à l'égard de recettes exceptionnelles pour le financement des dépenses; l'interruption de ce processus a contribué à l'envolée des déficits budgétaires. Pour remédier à ces lacunes, la réforme du volet préventif proposée conserve les OMT actuels et l'exigence de convergence annuelle de 0,5% du PIB, mais les rend opérationnels en vertu d'un nouveau principe de politique budgétaire prudente ». Cela impliquera que « Ce nouveau principe constituera la référence à l'aune de laquelle seront examinés les plans budgétaires exposés par les pays dans leurs programmes de stabilité ou de convergence ». La Commission pourra adresser « un avertissement aux États membres de la zone euro qui s'écartent sensiblement d'une politique budgétaire prudente ».

Base juridique : article 121, paragraphe 6 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le Parlement est colégislateur.

b) Volet correctif du Pacte : activation du critère de la dette publique

Pour la Commission, « le volet correctif du pacte vise à éviter les erreurs manifestes dans la conduite de la politique budgétaire ». (Commission européenne, 2010c) Elle propose de modifier le volet correctif du pacte de stabilité et de croissance (règlement (CE) no 1467/97) de manière telle que la décision d'engager la procédure sur les déficits excessifs (PDE) accordera une plus grande importance à l'évolution de la dette, qui sera placée sur un pied d'égalité avec l'évolution du déficit : « Le critère de la dette de la PDE sera rendu opérationnel, notamment par l'adoption d'une valeur numérique permettant de déterminer si le ratio de la dette se rapproche du seuil de 60 % du PIB à un rythme satisfaisant. Plus précisément, le ratio de la dette au PIB, lorsqu'il est excessif, sera considéré comme diminuant à un rythme satisfaisant si son écart par rapport à la valeur de référence de 60 % du PIB s'est réduit d'environ un vingtième par an au cours des trois années précédentes ».

Base juridique : article 126, paragraphe 14, deuxième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le Parlement européen est simplement consulté.

c) Renforcement des volets préventif et correctif du pacte dans la zone euro

Les changements apportés aux volets préventif et correctif du pacte sont complétés par un nouvel ensemble de sanctions financières graduées pour les États membres de la zone euro (Commission européenne, 2010d). En ce qui concerne le volet préventif, l'obligation de constituer un dépôt portant intérêt sera imposée en cas d'écart important par rapport à une politique budgétaire prudente. Concernant le volet correctif, l'obligation de constituer un dépôt ne portant pas intérêt, de 0,2 % du PIB, s'appliquera dès lors qu'il sera décidé qu'un pays est en situation de déficit excessif. Ce dépôt sera converti en amende si les recommandations visant à corriger le déficit excessif ne sont pas respectées. La nouvelle procédure décisionnelle de la « majorité inversée » est envisagée pour l'imposition des sanctions.

Base juridique : article 136, en combinaison avec son article 121, paragraphe 6 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le Parlement européen est colégislateur.

Un nouveau volet au Pacte de stabilité et de croissance en deux règlements

En vue de corriger les écarts de compétitivité, la Commission propose d'introduire une nouvelle procédure concernant les « déséquilibres macroéconomiques excessifs ». Commission européenne, 2010e) ; Il s'agit en quelque sorte d'ajouter un nouveau pan au Pacte de stabilité et de croissance. Selon la Commission, cette proposition complète « le processus de surveillance macro-structurelle par pays prévu dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 » » (Commission européenne, 2010e). Il s'agit d'organiser une évaluation des risques de déséquilibres macroéconomiques, fondée sur un tableau de bord d'indicateurs économiques à définir, et les procédures en vue d'engager une « action corrective » en cas de « déficits macroéconomiques préjudiciables ». Le Conseil pourrait adopter des recommandations et lancer une procédure concernant les « déséquilibres excessifs ». La définition des indicateurs est donc centrale.

Si un État membre de la zone euro persistait à ne pas donner suite à ces recommandations du Conseil dans le cadre de la procédure de déséquilibre excessif, il devrait payer une amende annuelle de 0,1 % de son PIB (Commission européenne, 2010f). Cette amende ne pourrait être évitée que par un vote à la « majorité inversée », seuls les pays de la zone euro participant au vote, à l'exception du pays concerné. Ces deux propositions de la Commission européenne témoignent de la symbiose s'opérant entre le Pacte de Stabilité et la Stratégie Europe 2020, une symbiose par ailleurs souhaitée par le Comité de Politique économique (16).

Bases juridiques : article 121, paragraphe 6 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le Parlement européen est colégislateur.

d) Une directive sur les cadres budgétaires nationaux

Selon la Commission, les objectifs du Pacte doivent être pris en considération dans les cadres budgétaires nationaux, c'est-à-dire l'ensemble des éléments sur lesquels est basée la gouvernance budgétaire nationale (systèmes comptables, statistiques, pratiques de prévision, règles budgétaires, procédures budgétaires et relations budgétaires avec d'autres entités telles que les autorités locales ou régionales) (Commission européenne, 2010g). La directive définit des exigences minimales que les États membres devront respecter.

Base juridique : article 126, paragraphe 14, troisième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le PE est consulté.

4.2 Position de la Confédération européenne des Syndicats

Le Comité exécutif de la Confédération européenne des Syndicats (CES) a adopté les 13 et 14 octobre 2010 une résolution critique sur ces propositions. Il y rappelle que « *la gouvernance économique telle que proposée par la CES poursuivait le double objectif d'empêcher les États membres de recourir au dumping salarial et social comme alternative à une dévaluation de la monnaie nationale ainsi que d'exploiter le fait qu'un développement commun et coordonné de la demande multiplie par deux l'effet sur la croissance et l'emploi comparé à une situation dans laquelle les États membres agissent isolément. Au lieu de cela, les propositions de gouvernance économique de la Commission sont conçues pour forcer les États membres à organiser une contraction coordonnée de la demande et à poursuivre des politiques de non-coopération par lesquelles les États membres tentent de sortir de la crise au détriment des autres* » (CES, 2010).

4.3 Le rapport du groupe sur la gouvernance économique : une « meilleure appropriation » des règles budgétaires européennes

Le rapport du groupe sur la gouvernance économique adopte pour l'essentiel l'approche de la Commission européenne. Il conserve, non sans ambiguïté, le principe d'une « majorité inversée ». La procédure d'imposition quasi automatique de sanctions suscite évidemment certaines résistances. Par exemple, la Déclaration franco-allemande du 18 octobre 2010 souligne que dans le cadre de la surveillance des déséquilibres macro-économique, « *le cas d'un État membre affecté d'un déséquilibre persistant et placé sous la surveillance du Conseil devra être discuté au Conseil européen* » (Déclaration franco-allemande, 18 octobre 2010). Le jour de l'adoption du rapport, un communiqué d'Herman Van Rompuy précise que « *Pour décider de toute nouvelle sanction, la règle dite de la majorité*

¹⁶ "The full NRP's should include the same macroeconomic scenarios presented in the SCPs for the period 2011-2014 ". Economic Policy Committee, 21 December 2011, ECFIN/EPC (2010)/Ares/960067.

qualifiée inversée s'appliquera » (Groupe Van Rompuy, 2010b). S'agissant du renforcement du Pacte, Herman Van Rompuy se dit « *impressionné par la détermination des États membres à s'imposer des contraintes sur eux-mêmes* ».

Fait remarquable : le rapport en appelle à plusieurs reprises à une meilleure « appropriation des règles budgétaires européennes. Au niveau national, « *Le groupe de travail a constaté qu'il fallait que les États membres s'approprient davantage les règles budgétaires de l'UE. Il est indispensable de renforcer les cadres budgétaires nationaux et de veiller au respect des règles budgétaires de l'UE pour améliorer la discipline budgétaire et assurer le respect du PSC. Ce point est particulièrement important puisque les décisions de politique budgétaire demeurent décentralisées dans l'architecture de l'UEM* » (Groupe Van Rompuy, 2010c). Il en va de même pour les recommandations qui seront issues du Semestre européen : « *Afin de faire en sorte que les États membres s'approprient davantage les recommandations formulées dans le cadre du semestre européen, les gouvernements devraient, lorsqu'ils présentent leur projet de budget au parlement national, inclure les recommandations du Conseil et/ou de la Commission, en expliquant de quelle manière celles-ci y ont été incorporées* ». Le discours est toujours celui de la gouvernance. Si le Pacte de stabilité est révisé selon les changements proposés par la Commission et le groupe Van Rompuy, le nouveau régime disciplinaire de l'Union introduira ce que l'on peut appeler une « nouvelle gouvernamentalité » des politiques européennes. Le Conseil européen des 28 et 29 octobre 2010 a « *fait sien le rapport du groupe de travail sur la gouvernance économique* » tout en appelant à une adoption rapide des propositions de la Commission en tenant compte des recommandations du groupe de travail, « d'ici l'été 2011 » (Conseil Européen, 2010b).

4.4 La Position du Parlement européen : coordination fiscale, taxe sur les transactions financières et eurobonds

En octobre 2010, le Parlement européen a adopté des recommandations à la Commission sur l'amélioration de la gouvernance économique et du cadre de stabilité de l'Union, en particulier dans la zone euro (sur la base du rapport Diogo Feio, PPE, Port) ainsi que des recommandations concernant les mesures et initiatives à prendre dans le cadre de la crise financière, économique et sociale (sur la base du rapport intérimaire de la commission CRIS dont la présidente est Pervenche Bérés, S&D, Fr).

Dans sa résolution sur la crise financière, économique et sociale, le Parlement européen recommande la mise en place d'une taxe sur les transactions financières contribuant à financer des « biens publics mondiaux » mais qui pourrait dans un premier temps être mise en œuvre au niveau de l'Union européenne (Parlement européen, 2010e). Au sein du Parlement, les partisans d'une taxation au niveau mondial n'envisagent cependant pas celle-ci au niveau européen comme un instrument innovant de financement du budget européen. Au niveau du Conseil, l'introduction d'une telle taxe, soutenue par la France et l'Allemagne, est rejetée notamment par le Royaume-Uni et la Suède. Au niveau mondial, dans les discussions du G 20, elle est critiquée par le Canada. L'autre résolution du Parlement européen demande que soit élaborée une « *évaluation de faisabilité concernant, d'une part, la mise en place à long terme d'un système permettant aux États membres de participer à l'émission d'obligations communes européennes, ainsi que, d'autre part, la nature, les risques et les avantages de la mise en place d'un tel système* » (Parlement européen, 2010f). Selon le Parlement, l'analyse devrait également porter sur l'émission d'obligations liées au financement de projets européens. Dans le contexte de la crise, la question des « Euro-obligations » (« Eurobonds ») est également évoquée afin de mutualiser les risques et d'éviter que les pays les plus fragiles ne soient attaqués par les spéculateurs. Au sein du Conseil européen, l'Allemagne refuse de prendre en considération la proposition de créer des Eurobonds. Cette idée serait contraire au « culte de la

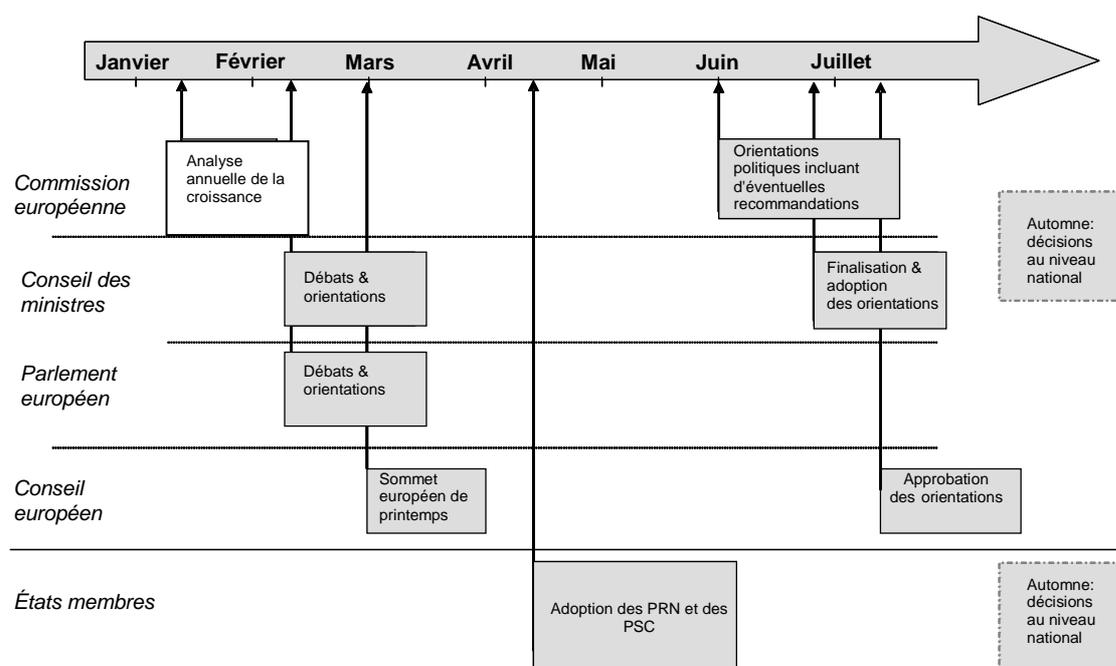
stabilité » que la Chancelière allemande entend inscrire dans l'Union européenne. Pour leurs promoteurs, ces « Eurobonds » complèteraient l'union monétaire d'un volet fiscal et permettraient aux pays les plus faibles de la zone euro de pouvoir à nouveau emprunter sur les marchés, qui exigent actuellement des primes rédhitoires.

5. Face à la prédominance du Conseil ECOFIN quelle place pour le Conseil EPSCO dans le Semestre européen ?

En juin 2010, la Commission européenne avait proposé des outils pour renforcer la gouvernance économique dans le cadre du « Semestre européen » (Commission européenne (2010i)). En septembre suivant, les ministres des affaires économiques et financières (ECOFIN) en avaient le principe (Conseil de l'Union européenne, 2010a). Il a débuté en janvier 2011 selon les recommandations du groupe de travail sur la gouvernance économique.

Le Semestre européen consiste en la synchronisation de la présentation des Programmes de stabilité ou de convergence (PSC) ainsi que des Programmes nationaux de réformes (PNR) et donc des réformes d'Europe 2020. Sur base la du rapport annuel sur la croissance de la Commission, le Conseil européen de printemps (mars) livrera ses orientations stratégiques. Les États membres devront tenir compte lors de la présentation en avril de leurs programmes de stabilité ou de convergence et leurs programmes nationaux de réformes. En juin et juillet suivant, le Conseil européen et le Conseil adresseront des conseils aux États membres dont ils devront tenir compte au moment de l'adoption. Selon le groupe Van Rompuy, « *Cet examen précoce au niveau de l'UE contribuera à assurer que les États membres établiront leurs budgets et leurs programmes de réforme en tenant davantage compte de la dimension "UE/zone euro" et, partant, à renforcer la coordination des politiques entre États membres* ».

Le Semestre européen de la coordination politique



Source : Commission européenne

En octobre 2010, le Conseil emploi et politique sociale (EPSCO) a adopté des conclusions sur la manière d'insérer la priorité pour les politiques de l'emploi au Semestre européen (Conseil de l'Union européenne, 2010b). Cela impliquerait la présentation de trois documents. Le premier porterait sur le bilan des progrès accomplis quant à la réalisation des grands objectifs de la stratégie Europe 2020. La seconde consisterait en la publication avant le Conseil européen de Printemps du rapport sur l'emploi comprenant les recommandations à suivre par les Etats membres en vue du dépôt de leur programme national de réforme en avril. Troisièmement, à la fin du semestre européen, le Conseil EPSCO adresserait des recommandations par pays dans le domaine de l'emploi parallèlement aux recommandations par pays adoptées dans le cadre des GOPE sur la base de l'article 121 du TFUE (Cf. Encadré 2).

Encadré 2. Les 10 lignes directrices intégrées

Après l'avis du Parlement européen du mois de septembre 2010 (Parlement européen, 2010g), le Conseil des ministres de l'emploi et des affaires sociales (EPSCO) a adopté les lignes directrices pour l'emploi dans le cadre de la Stratégie Europe 2020. Avec les grandes orientations des politiques économiques (GOPE), adoptées en juillet 2010, les lignes directrices pour l'emploi forment « les lignes directrices intégrées » qui sont au cœur du suivi des réformes proposées par la Stratégie Europe 2020.

6 Grandes orientations des politiques économiques (GOPE) (Conseil de l'Union, 2010c).

- (1) garantir la qualité et la viabilité des finances publiques;
- (2) résorber les déséquilibres macroéconomiques;
- (3) réduire les déséquilibres dans la zone euro;
- (4) optimiser le soutien à la recherche et au développement et à l'innovation, renforcer le triangle de la connaissance et libérer le potentiel de l'économie numérique;
- (5) favoriser une utilisation plus efficace des ressources et réduire les émissions de gaz à effet de serre;
- (6) améliorer l'environnement des entreprises et des consommateurs et moderniser la base industrielle afin d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur;

Les 4 lignes directrices pour l'emploi (LDE) (Conseil de l'Union, 2010d).

- (7) accroître la participation au marché du travail et diminuer le chômage structurel;
- (8) développer une main-d'oeuvre qualifiée en mesure de répondre aux besoins du marché du travail, promouvoir des emplois de qualité et l'éducation et la formation tout au long de la vie;
- (9) rendre les systèmes d'éducation et de formation plus performants à tous les niveaux et augmenter la participation à l'enseignement supérieur;
- (10) promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté.

Dans le cadre du premier « Semestre européen », le Comité de l'emploi a procédé à un examen par pays des projets de « programme nationaux de réforme » (Comité de l'emploi, 2010). Dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi, le rôle de ce Comité technique regroupant de hauts fonctionnaires nationaux est central. Le Conseil EPSCO du 6 décembre 2010 a approuvé les conclusions de ce Comité selon lesquelles il conviendrait notamment « *d'étudier, avec les partenaires sociaux, la capacité des mécanismes de fixation des salaires de réagir aux défis de la concurrence, tout en respectant les pratiques nationales* ». Le Pacte de compétitivité, proposé par l'Allemagne suivie de la France, en visant notamment le mécanisme d'indexation des salaires, avait suscité de fortes réactions en marge du Conseil européen du 4 février 2011. Outre les attaques récurrentes du Président de la BCE à l'encontre de ce mécanisme qui nuirait à la compétitivité de l'économie européenne, cette question, abordée également dans le premier rapport sur la croissance de la Commission européenne, figure bel et bien à l'agenda européen (Cf. Ose Opinion Paper n°4).

Le Conseil EPSCO a également adopté deux nouveaux instruments d'évaluation des politiques de l'emploi sur la base des travaux du Comité pour la protection sociale et du Comité de l'emploi (Comité pour la protection sociale et du Comité de l'emploi). Il s'agit d'un « *Cadre d'évaluation conjointe* » reposant sur une batterie d'indicateurs, un « *Employment Performance Monitor* » (Comité pour la protection sociale et du Comité de l'emploi) (Comité pour la protection sociale et du Comité de l'emploi, 2010 a et b). Ces

instruments doivent permettre, selon le Conseil EPSCO, « *d'assurer un suivi efficace de la mise en œuvre, par les États membres, des lignes directrices pour l'emploi et d'évaluer les progrès accomplis vers la réalisation des grands objectifs de la stratégie Europe 2020* » (Conseil de l'Union européenne, 2010e). Il s'agirait également de mieux impliquer la filière EPSCO dans le Semestre européen étant donné les nombreux chevauchements entre certains des thèmes des lignes directrices pour l'emploi (LDE) qui se retrouvent également dans les grandes orientations de politique économique (GOPE) et « *notamment les questions de la négociation salariale, les développements du coût du travail et la soutenabilité de la protection sociale* »⁽¹⁷⁾.

Ces chevauchements ne sont guère nouveaux. Il suffit de rappeler que dès 2001 la contribution de la Commission et du Conseil Ecofin s'était appropriée la problématique des cotisations sociales et des pensions (Commission et Conseil Ecofin, 2001). A l'époque, il s'agissait déjà de définir un cadre pour une gestion budgétaire *prudente* de l'UEM. Dans le domaine des retraites, la réforme du Pacte de stabilité n'est pas sans incidence. Le Conseil Ecofin du mois de novembre 2010 avait estimé « *qu'il convenait d'accélérer les travaux sur les modalités de la prise en compte de l'incidence de la réforme des retraites dans la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance de l'UE, et a demandé au Conseil de faire rapport sur la question en temps utile pour sa réunion des 16 et 17 décembre* » (Conseil de l'Union, 2010f). Il s'agit de savoir si le coût de la mise en place d'un système multi-pilier, et plus particulièrement si le développement du second pilier pouvait d'être déduit de l'évaluation du budget des Etats membres. Ce Conseil avait également adopté des conclusions sur les pensions de retraites sur la base d'un rapport initialement rédigé par le Comité de Politique économique mais qui par la suite sera également cosigné par le Comité de Protection sociale. Ces conclusions du Conseil Ecofin saluent le rapport conjoint de ces deux comités : « *Garantir à long terme des pensions d'un niveau suffisant en Europe: progrès et problèmes majeurs* ». Cette extension de l'emprise du Conseil Ecofin porte également sur l'éducation⁽¹⁸⁾. Tous ces domaines relevant des compétences nationales sont donc évalués selon une approche de « maîtrise des dépenses publiques » et de « retour à l'équilibre budgétaires » et de la nécessité de « réformer » en tenant compte des besoins des marchés. Le « Semestre européen » met en évidence la tension persistante entre les différentes formations du Conseil en raison de la répartition des compétences. Le durcissement du Pacte de stabilité et son extension aux déficits macro-structurels ne seront pas neutres à cet égard.

6. Du mécanisme de résolution des crises à la révision du traité

Dans leur déclaration du 25 mars 2010 les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro avaient pris l'engagement de « *disposer d'un cadre robuste pour la résolution des crises* ». Trois mois plus tard et après de nombreuses hésitations allemandes, le « mécanisme européen de stabilisation financière » est préparé lors d'un Conseil Ecofin extraordinaire (Cf. Encadré 3). A cette occasion, le Conseil est « *fermement déterminé à assurer la viabilité budgétaire et le renforcement de la croissance économique dans tous les Etats membres et convient donc que les plans d'assainissement budgétaire et de réforme seront accélérés, dans les cas où cela se justifie* » (Conseil de l'Union européenne, 2010h).

17 Doc. 16984/10 ASDD 1 p.6.

18 Sur la base d'un rapport conjoint élaboré par la Commission et le Conseil de politique économique concernant l'efficacité et l'efficacités des dépenses publiques dans l'enseignement, le Conseil Ecofin du 19 octobre 2010 a adopté des conclusions sur l'enseignement supérieur. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ecofin/117219.pdf
Conclusions du Conseil Ecofin

Encadré 3. Un mécanisme de résolution des crises potentiellement doté de 750 milliards d'euros

Ce mécanisme intervient seulement après qu'un Etat membre de la zone euro en ait fait la demande et qu'un programme ait été négocié avec l'UE et le Fonds monétaire international (FMI). Ceci ne se produit que lorsqu'un pays est incapable d'emprunter sur les marchés à des taux acceptables.

Ce fonds comprend en fait trois composantes :

- Le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF),
- Le Fonds européen de stabilité financière " (FSFE ou EFSF selon l'acronyme anglais pour European Financial Stability Facility) ;
- La participation du FMI.

1) Fondé sur l'article 122 par 2, le règlement établissant un « mécanisme européen de stabilisation financière » (MESF), établit « les conditions et la procédure d'octroi d'une assistance financière de l'Union à un Etat membre qui connaît de graves perturbations économiques ou financières ou une menace sérieuse de telles perturbations, en raison d'événements exceptionnels échappant à son contrôle » (article 1) (Conseil de l'Union européenne, 2010g). Un montant de 60 milliards d'euros est prévu. Pour le mobiliser, la Commission est autorisée « à contracter, au nom de l'Union européenne des emprunts sur les marchés des capitaux ou auprès d'institutions financières » (article 2). Cette assistance s'inscrit dans le cadre d'un soutien conjoint de l'UE et du Fonds monétaire international (FMI). Tous les Etats membres sont concernés. Des fortes conditionnalités, y compris des engagements en termes d'économies budgétaires, sont attachées à l'octroi des fonds et sont régulièrement contrôlées : « La Commission vérifie à intervalles réguliers si la politique économique [de l'Etat membre bénéficiaire] est conforme à son programme de redressement et aux conditions fixées par le Conseil (...) » (article 5 par. 2).

2) Le "Fonds européen de stabilité financière" (FESF, EFSF selon l'acronyme anglais). Il s'agit d'un accord intergouvernemental d'une durée de trois ans (EFSF, 2010). L'EFSF bénéficie de garanties des Etats signataires pouvant aller jusqu'à 440 milliards d'euros, répartis au prorata de leur participation au capital de la BCE et dans le respect de leurs exigences constitutionnelles nationales. Les Etats non membres de la zone euro peuvent participer volontairement à ce mécanisme. Il convient de signaler que le 11 août 2010, le Parlement slovaque avait voté contre la participation du pays dans l'accord de prêt conditionnel à la Grèce. Fin septembre, le ministre des finances avait confirmé la participation de son pays. Il faut également signaler qu'en Allemagne, un recours a été introduit devant la Cour constitutionnelle jugeant la participation du pays à l'EFSF contraire au traité de Lisbonne en ce qu'elle violerait la clause du « no bail out » (ou clause de non renflouement d'un Etat, article 125 du TFUE).

3) Des interventions du FMI sont prévues jusqu'à la moitié de la contribution européenne, soit 250 milliards d'euros.

6.1 Recourir ou ne pas recourir à l'« aide » européenne ?

L'Irlande fut après la Grèce, le second pays de la zone euro visé par les attaques spéculatives des « marchés financiers ». Il faut préciser qu'à la différence de la Grèce, l'aide de l'UE et du FMI a pour objet de faire face à une crise bancaire. En vue de bénéficier des prêts de l'Union européenne et du FMI, le gouvernement irlandais a présenté des mesures d'austérité drastiques. Ces mesures exigent notamment la réduction de l'emploi public, une baisse des dépenses sociales (aide à l'enfance, santé et éducation), l'élévation de l'âge de départ à la retraite (66 ans en 2014, 67 en 2021 et 68 ans en 2028) et l'augmentation des taux de TVA (de 21% à 22 % en 2013 et ensuite 24 % en 2014). Mais selon le gouvernement, l'honneur est sauf dans la mesure où la « souveraineté fiscale » du pays a été préservée : le taux d'imposition des sociétés ne sera pas relevé. Ce taux reste inchangé à 12,5 %, l'un des plus bas de l'Union, la moyenne dans la zone euro étant de 25,7% (Eurostat, 2010). Le vote à l'unanimité par le Parlement irlandais le 24 novembre 2010 d'une motion pour le maintien de ce taux atteste de l'importance que revêt ce symbole d'une gloire pourtant bel et bien finie de l'ancien « tigre celtique » aux yeux des Irlandais. Dans la rue, le plan est contesté lors d'une manifestation le 23 novembre. L'adoption de ce plan d'austérité déstabilise la coalition gouvernementale, constituée du Fianna Fail du Premier Ministre Brian Cowen et des Verts. Elle déstabilise le gouvernement et provoque l'organisation d'élections anticipées le 25 février 2011. Pendant la campagne électorale, l'opposition défend la renégociation des termes du plan négocié avec l'UE et le

FMI. A l'issue du scrutin, les partis gouvernementaux sont lourdement sanctionnés. Le nouveau gouvernement entend renégocier ce plan. En aura-t-il la possibilité ?

En Irlande, la conditionnalité de l'aide européenne a fait tomber le gouvernement. Au Portugal, la perspective de recourir à cette « aide » n'est pas non plus sans conséquence sur la démocratie nationale. Malgré les appels de la Commission et de la Banque centrale européenne, le gouvernement portugais refuse de faire appel à l'« aide » européenne. Le gouvernement socialiste avait eu besoin du soutien de l'opposition de centre droit pour adopter en novembre 2010, un budget d'austérité, rejeté par les syndicats lors d'une grève générale le 24 novembre. En décembre, après sa participation en Grèce dans le Port du Pirée, la Chine propose d'acheter de la dette portugaise sans recourir à la conditionnalité drastique de « réformes structurelles » (gel ou baisses des salaires, privatisation, réduction des dépenses sociale...) semblables à celles que l'Union et le FMI ont obtenu de la Grèce et de l'Irlande.

Au Portugal, pendant la campagne en vue des élections présidentielles du 27 janvier 2011, l'opposition de centre droit réitère sa menace de convoquer des élections législatives si le gouvernement devait faire appel à l'Union et au FMI. Lors des élections présidentielles, le Président sortant, Anibal Cavaco Silva, qui se présentait comme le meilleur garant face à la crise financière, est reconduit dès le premier tour. Le taux d'abstention de 53% est un record pour ce genre d'élections depuis l'avènement de la démocratie en 1974.

Enfin, l'Espagne est le plus important des maillons faibles de la zone euro également soumis à la pression « des marchés ». En visite à Madrid le 4 février 2010, la Chancelière allemande salue les dernières mesures adoptées par le gouvernement espagnol en précisant que les « marchés » apprécient⁽¹⁹⁾.

6.2 La révision du traité

A la suite du Conseil européen d'octobre 2010, le principe d'une révision limitée du traité, exigée par l'Allemagne avec le soutien de la France, est acquis⁽²⁰⁾. Les avis sont partagés sur la nécessité d'inscrire dans le traité le principe du mécanisme de résolution des crises. Pour ses partisans, il faut éviter l'aléa moral, à savoir tout ce qui pourrait inciter les Etats membres de la zone euro à dévier des strictes règles budgétaires actuelles et futures mais aussi empêcher, selon la vision allemande, que l'Union ne devienne « une Union de transfert » de richesses entre les Etats membres riches et pauvres⁽²¹⁾. Il s'agit surtout d'inscrire une base juridique dans le traité permettant le remplacement de l'actuel Fonds européen de stabilité financière, un mécanisme intergouvernemental arrivant à échéance en juin 2013.

Fin de l'année 2010, le Conseil européen intègre la proposition de révision du traité officiellement déposée par le gouvernement belge (Conseil européen 2010c). Celle-ci prend la forme d'un « projet de décision du Conseil européen » qui devrait être adoptée après consultation du Parlement européen et de la BCE lors du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011. La Commission européenne s'est prononcée en faveur d'une telle révision le 15 février (Commission européenne, 2011). L'article 136 du TFUE permettant aux Etats membres de la zone euro de renforcer la coordination et la surveillance de leur discipline budgétaire ainsi que l'élaboration entre eux d'orientations de politique économique plus

¹⁹ Angela Merkel: «Ha hecho sus deberes y está en muy buen camino. Los mercados han tomado nota y lo aprueban », El País, 4 février 2011.

²⁰ La Déclaration franco allemande du 18 octobre 2011 plaide notamment pour une révision limitée du Traité sur le fonctionnement de l'Union. <http://www.france-allemande.fr/Renforcons-le-gouvernement,5764.html>

²¹ En fait, les Allemands redoutent que la zone euro ne s'inspire de leur modèle de péréquation financière entre les Länder pauvres et riches (« Länderfinanzausgleich »).

contraignantes sera complété. Les conditions dans lesquelles est institué le mécanisme de stabilité y seront inscrites : « 3. *Les États membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité.* ».

Selon la déclaration de l'Eurogroupe du 28 novembre 2010, annexée aux Conclusions du Conseil européen, le futur « Mécanisme européen de stabilité » s'inspirera de l'EFSF. L'assistance fournie par ce « Fonds monétaire européen » sera « *conditionnée à l'adoption d'un programme d'ajustement économique et budgétaire et à une analyse rigoureuse de la soutenabilité de la dette menée par la Commission européenne et le FMI, en liaison avec la Banque centrale européenne* ». Les conclusions contiennent également une « Déclaration des Chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro et des institutions de l'UE » confirmant le culte voué à la stabilité budgétaire et à l'accélération des réformes structurelles en vue de renforcer la croissance ainsi que la volonté de renforcer le Pacte de stabilité et de croissance. Le Conseil européen confirme en outre l'accélération de l'adoption des propositions législatives de la Commission européenne avec comme objectif la finalisation de la procédure en juin 2011.

Au Parlement européen, l'heure est à la résignation. Un moment, le Parlement a semblé déplorer la non convocation d'une convention européenne en vue de modifier le traité. Il semble oublier qu'il avait lui-même considéré que le traité de Lisbonne offrait un « cadre stable » (Parlement européen, 2008). Contrairement à la révision du traité déjà effectuée en vue de modifier le nombre des députés européen, celle-ci évite la convocation d'une conférence intergouvernementale. Le Parlement européen est consulté et les Etats membres devront ratifier cette décision conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Une révision limitée permettrait d'éviter l'organisation d'un référendum en Irlande en ce qu'elle ne modifierait pas de manière fondamentale le fonctionnement de l'Union. L'avenir le dira. Quoiqu'il en soit, modifier le traité de manière à adopter par la suite un texte européen portant sur la création d'une forme de « Fonds monétaire européen » basé sur une stricte conditionnalité et sur l'« expertise » du FMI a peu de chance de susciter l'enthousiasme des citoyens européens.

Perspectives

A la suite de la crise grecque et de sa possible contagion à l'ensemble de la zone euro, l'Union européenne réforme sa « gouvernance économique » dont le dispositif a échoué à faire converger les économies des Etats membres. Le nouveau Président du Conseil européen a introduit certaines innovations, telle l'adoption d'une déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro. A la suite du Conseil européen d'octobre 2010, le principe de la révision du traité est acquis en vue d'y intégrer un dispositif permettant de « légitimer » en Allemagne la solution apportée à la crise en Grèce et en Irlande en 2010. Le recours à cette procédure interdit la mise en place d'une convention européenne. Face à la pression des marchés, le débat au sein d'une troisième convention européenne sur les fondements de l'Union économique et monétaire et de leur pertinence sociale au XXIème siècle est interdit. Au contraire, la volonté de renforcer la discipline budgétaire voulue par les institutions européennes (Conseil Ecofin, Commission européenne, Banque centrale européenne) et les exigences de l'Allemagne se renforcent mutuellement. On entend dans les milieux européens bien pensant et principalement dans les milieux fédéralistes que la construction européenne franchit de « nouvelles étapes » à l'occasion des crises. Peut-être faut-il se souvenir qu'à Maastricht avait été conclu ce qui

avait été désigné comme un « Pacte faustien » entre fédéralistes et monétaristes ⁽²²⁾? Ces « nouvelles étapes » vers « davantage d'intégration » semblent signifier le renforcement de procédures bureaucratiques destinées à dépolitiser les débats économiques, sociaux et budgétaires nationaux en renforçant l'intégration par la contrainte négative.

L'absence de débat sur la réforme des traités au sein d'une convention européenne ne doit en aucune façon détourner l'attention de l'ampleur de la modification de la gouvernance qu'implique le durcissement du Pacte de stabilité et croissance et sa liaison avec la Stratégie Europe 2020. Il n'est pas sûr que la tentative d'imposer des réformes structurelles au travers du renforcement du Pacte de stabilité et de croissance en vue de généraliser à toute l'Union européenne le modèle allemand, à savoir un modèle déflationniste tourné vers les exportations, bénéficie d'un large soutien. L'un des éléments de la nouvelle gouvernance telle que proposée par le Groupe Van Rompuy repose sur « l'appropriation » par les gouvernements des Etats membres de règles qui renforce la pensée libérale dominante alors que se réduit la perspective de doter le niveau européen de moyens financiers susceptibles de palier à l'austérité permanente qui semble être le nouvel horizon des Etats membres de l'Union européenne. Dans la rue mais aussi dans les urnes (taux d'abstention de 60% en Grèce lors des dernières élections régionales de novembre 2010, taux d'abstention de 53 % lors de l'élection présidentielle portugaise en janvier 2011 et victoire en février 2011 des partis opposés au plan européen en Irlande) s'exprime une opposition à la pensée néo-libérale dominante rejetant la logique « d'appropriation » sous-tendue par la radicalisation de la « gouvernementalité » européenne.

²² « Plus de pactes faustiens ? », Garry Miller, Notabene 76, OSE, novembre 1993.

Références :

Confédération européenne des syndicats (2010) : Résolution de la CES sur la gouvernance économique et sociale, 13 et 14 octobre 2010. <http://www.etuc.org/a/7770>

Commission européenne et Conseil Ecofin (2001) : La contribution des finances publiques à la croissance et à l'emploi: améliorer la qualité et la viabilité, 12 mars 2001. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/01/st06/st06997.fr01.pdf>

Commission européenne (2006) : Communication de la Commission au Conseil européen de printemps intitulée "Passons à la vitesse supérieure - Le nouveau partenariat pour la croissance et l'emploi". COM (2006) 30, janvier 2006, point 2.2.2. http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sqa_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fr&type_doc=COMfinal&an_doc=2006&nu_doc=30

Commission européenne (2010a) : Renforcer la gouvernance économique, COM (2010) 250, 12 mai 2010 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0250:FIN:FR:PDF>

Commission européenne (2010b) : Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (CE) no 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, COM(2010) 526 final 29.9.2010 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0526:FIN:FR:PDF>

Commission européenne (2010c) : Proposition de RÈGLEMENT (UE) n° .../... DU CONSEIL modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, COM(2010) 522 final, 29.9.2010 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0522:FIN:FR:PDF>

Commission européenne (2010d) : Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, COM (2010) 524 , 29/9/10 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0524:FIN:FR:PDF>

Commission européenne (2010e) : Proposition de Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, COM (2010) 527 du 29/09/2010. http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/com2010_527fr.pdf

Commission européenne (2010f) : Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro COM 2010 (525) du 29/09/2010. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0525:FIN:FR:PDF>

Commission européenne (2010g) : Directive du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, COM (2010) 523 du 29.9.2010 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0523:FIN:FR:PDF>

Commission européenne (2010h) : Proposition de Directive du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, COM (2010) 523 du 29.9.2010 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0523:FIN:FR:PDF>

Commission européenne (2010i) : Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, Comité économique et social européen et au Comité des régions - 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 COM (2010) 367 du 30 juin 2010 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0367:FIN:FR:PDF>

Commission européenne (2011) : Avis de la Commission sur le projet de décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0070:FIN:FR:PDF>

Conférence intergouvernementale (2003) : CIG 2003 - Questions non institutionnelles : y compris les modifications dans les domaines économique et financier, 24 octobre 2003, CIG 37/03, point 27.

Conseil de l'Union européenne (2010a) : Semestre européen: le Conseil approuve le renforcement de la coordination des politiques économiques et budgétaires, 7/9/2010 - Press: 230 Nr: 13190/10

<http://www.consilium.europa.eu/App/NewsRoom/loadDocument.aspx?id=350&lang=it&directory=fr/ecofin/&fileName=116881.pdf>

Conseil de l'Union européenne (2010b) : 3039ème session du Conseil Emploi, politique sociale, santé et consommateurs Luxembourg, 21/10/2010 - Press: 282 Nr: 15172/10

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/Isa/117423.pdf

Conseil de l'Union européenne (2010c) : Recommandation du Conseil du 13 juillet 2010 relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union, Journal officiel de l'Union européenne, n° L 191 du 23 juillet 2010. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:191:0028:0034:FR:PDF>

Conseil de l'Union européenne (2010d) : Décision du Conseil du 21 octobre 2010 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, OJ L n°308 du 24 novembre 2010. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:308:0046:0051:FR:PDF>

Conseil de l'Union européenne (2010e) : 3053ème session du Conseil Emploi, politique sociale, santé et consommateurs Bruxelles, les 6 et 7 décembre 2010.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/Isa/118311.pdf

Conseil de l'Union européenne (2010f) : 3045ème session du Conseil Affaires économiques et financières Bruxelles, le 17 novembre 2010.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ecofin/117819.pdf

Conseil de l'Union européenne (2010g) : Règlement (UE) n° 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière, OJ L 118, 12 mai 2010 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:118:0001:0004:FR:PDF>

Conseil de l'Union européenne (2010h) : Conseil extraordinaire Affaires économiques et financières - Bruxelles, les 9 et 10 mai 2010.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ecofin/114356.pdf

Comité de l'emploi (2010) : Conclusions de l'examen "allégé" par pays, Avis du comité de l'emploi, 26 novembre 2010, Doc. 19685/10. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/10/st16/st16985.fr10.pdf>

Comité de l'emploi et de la protection sociale (2010a) : Le cadre d'évaluation conjointe et le relevé des résultats en matière d'emploi - Avis commun du comité de l'emploi et du comité de la protection sociale, 26 novembre 2010. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/10/st16/st16984.fr10.pdf>

Comité de l'emploi et de la protection sociale (2010b) : Foundations and structures for a Joint Assessment Framework (JAF), including an Employment Performance Monitor (EPM) to monitor the Employment Guidelines under Europe 2020 - COM-EMCO-SPC report, Doc. 16984/10 ADD 1, 26 November 2010.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st16/st16984-ad01.en10.pdf>

Conseil européen (mars 2010a) : Conclusions du Conseil européen, 25 et 26 mars 2010.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/113602.pdf

Conseil Européen (2010b) : Conseil Européen 28 Et 29 Octobre 2010 - Conclusions 29/10/2010.

<http://www.consilium.europa.eu/App/NewsRoom/loadDocument.aspx?id=339&lang=EN&directory=fr/ec/&fileName=117509.pdf>

Conseil européen (2010c) : Conseil européen des 16 et 17 décembre 2010, Conclusions.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/118594.pdf

Convention européenne (2002) : Rapport de synthèse relatif à la session plénière, 7 et 8 novembre 2002, CONV 400/02, 13 novembre 2002.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/02/cv00/cv00400.fr02.pdf>

EFSF (2010) : EFSF Framework Agreement, 17 June 2010.

http://www.efs.europa.eu/attachments/efs_framework_agreement_en.pdf

Eurostat (2010) : Évolution de la fiscalité dans l'Union européenne Baisse de la charge fiscale à 39,3% du PIB dans l'UE27 en 2008 Baisse continue du taux maximal d'imposition des sociétés depuis 2000, STAT/10/95, 28/06/2010. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/10/95&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

Groupe Van Rompuy (2010a) : Remarques formulées par Herman Van Rompuy, président du Conseil européen à la suite de la réunion du groupe de travail sur la gouvernance économique, 27 septembre 2010, PCE 195/10. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/116805.pdf

Groupe Van Rompuy (2010b) : Remarques formulées par Herman Van Rompuy, président du Conseil européen, à la suite de la dernière réunion du groupe de travail sur la gouvernance économique, 18 octobre 2010. PCE 230/10. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/117378.pdf

Groupe Van Rompuy (2010c) : Rapport final du groupe de travail au Conseil européen, 21 octobre 2010. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/117428.pdf

Observatoire social européen (1992) : Analyse synoptique des traités avant et après Maastricht, Working Paper n°3, avril 1992, Observatoire social européen, p. 104.

Parlement européen (2008) : Résolution du Parlement européen du 20 février 2008 sur le traité de Lisbonne, point 8 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0055+0+DOC+XML+V0//FR>

Parlement européen (2010a) : Projet de rapport sur la viabilité à long terme des finances publiques dans le contexte de la relance économique, Commission des affaires économiques et monétaires, 12 février 2010. Rapport Liêm Hoang Ngoc, S&D, FR http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/econ/pr/804/804874/804874fr.pdf

Parlement européen (2010b) Rapport sur la viabilité à long terme des finances publiques dans le contexte de la relance économique, Commission des affaires économiques et monétaires, 7 mai 2010, même rapporteur. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2010-0147+0+DOC+PDF+V0//FR>

Parlement européen (2010c) : Résolution du Parlement européen du 20 mai 2010 sur la viabilité à long terme des finances publiques dans le contexte de la relance économique, point 10 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0190+0+DOC+XML+V0//FR>

Parlement européen (2008d) : Résolution du Parlement européen du 20 février 2008 sur le traité de Lisbonne, point 8 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0055+0+DOC+XML+V0//FR>

Parlement européen (2010e) : Résolution du Parlement européen du 20 octobre 2010 sur la crise financière, économique et sociale: recommandations concernant les mesures et initiatives à prendre (rapport à mi-parcours) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0376+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>

Parlement européen (2010f) : Résolution du Parlement européen du 20 octobre 2010 contenant des recommandations à la Commission sur l'amélioration de la gouvernance économique et du cadre de stabilité de l'Union, en particulier dans la zone euro <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0377+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR#BKMD-23>

Parlement européen (2010g) : Résolution législative du Parlement européen du 8 septembre 2010 sur la proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres: Partie II des lignes directrices intégrées "Europe 2020" <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0309+0+DOC+XML+V0//FR>