

Rapport de stage

**La nouvelle gouvernance économique européenne et sa
mise en œuvre au Luxembourg**

Présentation 9 août 2012

par

*Estelle Legrand, étudiante en 4^e année de sciences
politiques économiques*

Sommaire

Introduction

I) Les premiers pas insuffisants

1. Un Pacte de Stabilité et de Croissance insuffisamment respecté
2. L'échec de la stratégie de Lisbonne

II) La crise, occasion d'une nécessaire transformation

1. Gérer l'urgence : les mécanismes de stabilité
2. Préparer la sortie de crise et envisager l'avenir : Europe 2020
3. La méthode : le semestre européen
4. Le "Six Pack", outil pour assainir les bases budgétaires de la croissance
5. Une coordination renforcée pour la zone euro

III) Bilan provisoire et perspectives de développement

1. Premier bilan des nouvelles dispositions
2. L'agenda des prochains mois
3. Les idées qui font débat

Conclusion

Références Utiles

Introduction

la géométrie variable de la gouvernance économique européenne

La notion de gouvernance économique dans le contexte européen doit être définie en gardant à l'esprit ce qu'elle n'est pas – ou pas encore – c'est-à-dire un gouvernement économique¹, qui consisterait en un organe unique de gestion de des « biens communs européens ».

Par contraste, le cadre actuel de décision est celui de la *gouvernance* économique européenne, notion qui reflète le caractère encore largement intergouvernemental des décisions de politique économique dans l'Union Européenne (UE). Ce mode de fonctionnement permet plus de flexibilité mais implique avant tout de définir la compétence de chacun des échelons de pouvoir concernés. Un certain nombre de règles ont été établies, qui encadrent le pouvoir discrétionnaire initial des États. Il s'agit ainsi d'éviter qu'une politique budgétaire laxiste menée par un État membre ne pénalise les autres États à travers les taux d'intérêt ou ne mine la confiance dans la stabilité économique de la zone euro.

La gouvernance économique européenne est donc, dans une certaine mesure, contraignante tout en laissant une marge de manœuvre pour adapter les dispositifs à des problématiques nouvelles. Les domaines suivants peuvent être inclus dans le périmètre actuel de la gouvernance économique européenne :

- la politique monétaire
- la coordination des politiques budgétaires nationales
- la gestion du budget communautaire
- la stratégie Europe 2020, anciennement stratégie de Lisbonne
- la réalisation du marché intérieur.

Tous ont fait l'objet de propositions de réformes suite à la crise financière de 2007, entraînant la crise des dettes souveraines dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui.

Le présent rapport sera focalisé sur les volets de la coordination des politiques budgétaires nationales et de la stratégie Europe 2020. En effet, la programmation économique, la surveillance accrue, la stabilité de la zone euro et le renforcement du secteur financier constituent les priorités de la Commission en matière de gouvernance économique et ont donc concentré les innovations instrumentales des deux dernières années². Il faudra analyser le nouveau **cadre** dans lequel ces politiques prennent place, dénommé **semestre européen**. Nous aurons l'occasion de passer en revue les différents **acteurs**, **textes** (législation primaire et secondaire, déclarations) et **outils** impliqués. Le cadre des politiques budgétaires et la stratégie de croissance déterminent les **objectifs** qui doivent conduire de manière progressive à la convergence ; ils sont complétés par un dispositif – le Mécanisme Européen de Stabilité – qui intervient lorsque la mauvaise santé économique de l'un des membres menace toute la zone euro. Chacune des innovations fera l'objet ci-après d'une analyse de son impact au niveau luxembourgeois.

Afin de mettre en lumière les apports récents en matière de gouvernance économique, il sera judicieux de revenir sur les échecs passés. L'exposé se déroulera donc en trois temps avec le constat de l'insuffisance des premiers outils

¹ Fondation Robert Schuman, « Un gouvernement économique européen : du slogan à la réalité ? » de Jean-François Jamet, Question d'Europe n°167 et 168, 26 avril 2010.

² Europe 2020, gouvernance économique, http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/economic-governance/index_fr.htm

(I), réformés et complétés sous la pression de la crise financière (II) et dont nous pourrions dresser un état des lieux à l'heure actuelle en évoquant aussi les chantiers à venir (III).

I) Les premiers pas insuffisants

L'intégration économique est le motif même de la création d'une communauté européenne. Si au départ cette intégration se bornait à la gestion de marchés communs spécifiques (CECA, Euratom), elle s'est renforcée jusqu'à donner naissance à une monnaie commune, l'euro, en 1992. Ce processus inédit s'accompagna dès le départ de mesures de précaution afin d'assurer la stabilité de la nouvelle devise. Un pas supplémentaire vers l'intégration se déroulait en parallèle dans le domaine des politiques structurelles, puisque l'Union européenne (UE) se dotait d'un agenda volontariste, la stratégie de Lisbonne, pour créer des synergies en faveur de la croissance.

Ces efforts de convergence n'ont pas été vains mais ils restaient incomplets. C'est justement cette situation de demi-mesure qui rend les effets de la crise actuelle dévastateurs pour l'espace européen, pris entre les réactions nationalistes et la solidarité qu'exige le maintien de l'euro. Puisque détricoter l'Union serait à la fois déraisonnable et désastreux, il convient plutôt de se pencher sur les imperfections des premières tentatives de gouvernance économique afin de comprendre comment les nouveaux dispositifs comptent y remédier.

1. Un Pacte de Stabilité et de Croissance insuffisamment respecté

Le traité de Maastricht prévoyait dès 1992 l'introduction de la monnaie commune, qui sera effective en 1999 sur les marchés financiers. Le respect des critères de convergence évoqués dans l'article 104 TCE tel que modifié par le traité de Maastricht (aujourd'hui art.126 TFUE) conditionne encore à l'heure actuelle l'accession des États membres à la zone euro. Ces critères comprennent notamment une indication relative à la dette et au déficit publics. Le traité évoque des « valeurs de référence » à ne pas dépasser ; celles-ci sont chiffrées dans le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs. Le déficit public – c'est-à-dire relatif au gouvernement général, donc comprenant l'ensemble des administrations - ne devrait pas excéder 3% du PIB ; la dette publique ne devrait pas excéder 60% du PIB.

Afin de rendre ces plafonds opérationnels, l'article 104 TCE para.2 prévoit que la Commission surveille leur exécution et incite le cas échéant le Conseil à faire des recommandations à l'État en excès. Des sanctions possibles en cas de non-conformité des mesures prises par cet État sont énumérées au para.11. Outre le respect de ces critères, l'article 99 TCE (aujourd'hui art.121 TFUE) prévoit que la coordination des politiques économiques se fait à l'aide de « Grandes Orientations des Politiques Économiques » adoptées par le Conseil et dont la Commission veille au respect.

Ce sont ces dispositions que le Pacte de Stabilité et de Croissance adopté en 1997 visait à préciser. Il se compose de deux règlements adoptés le 7 juillet 1997 et d'une résolution du Conseil européen d'Amsterdam du 17 juin 1997.

Le règlement (CE) n°1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, a pour objet la description des programmes de stabilité et de convergence qu'il introduit. Les États membres doivent présenter annuellement : un programme de stabilité pour ceux qui ont adopté l'euro, un

programme de convergence pour les autres. Ces programmes doivent contenir les informations nécessaires à l'exercice de la surveillance multilatérale.

Le règlement (CE) n°1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, détermine les délais correspondants à chaque étape de la procédure et établit des indications chiffrées concernant les sanctions financières.

En dépit de sa conception somme toute assez claire, la procédure concernant les déficits excessifs s'est avérée insuffisante. La première explication est de nature politique. Peu de temps après l'adoption du traité de Maastricht, une dizaine de pays s'étaient déjà vu notifier l'existence d'un déficit excessif (rappelons que l'UE ne comptait alors que quinze membres !). La situation s'était rétablie à la fin des années 1990 sans qu'il eût été besoin de recourir à des sanctions. Mais alors que celles-ci étaient réclamées par la Commission quelques années plus tard à l'encontre de la France et de l'Allemagne, le Conseil a décidé de ne pas enclencher cette étape lors de sa réunion du 25 novembre 2003. En conséquence, la Commission a lancé une action devant la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE). Cette dernière a rendu son jugement dans l'affaire *Commission/Conseil C-27/04* le 13 juillet 2004. Elle a « annulé les conclusions du Conseil ayant suspendu les procédures engagées, au motif que l'adoption de conclusions n'est pas prévue par le traité, tout en rejetant le discours de la Commission tendant à l'annulation de la non-adoption de ses recommandations par le Conseil, qui est libre de les rejeter »³.

Les déficits français et allemand se sont finalement résorbés sans l'usage des sanctions après cet épisode conflictuel, mais il n'en est pas de même du déficit grec. On remarque a contrario que l'Espagne et l'Irlande, actuellement en grande difficulté, ne peuvent pas se voir reprocher une quelconque mauvaise gestion avant l'éclatement de la crise financière, ce qui questionne l'utilité du Pacte de Stabilité et de Croissance en tant qu'outil de prévention des déséquilibres budgétaires. On note au passage que le Luxembourg et la Finlande sont depuis le départ les élèves modèles de la zone euro.

³ Priollaud, Siritzky, *Le traité de Lisbonne commenté article par article*, Paris, La documentation française, 2008, p.249.

Deficit, as a percentage of GDP

■ Exceeds the limit set by the Stability and Growth Pact (-3% of GDP)

Country	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
Austria	-1.7	0.0	-0.7	-1.5	-4.4	-1.7	-1.5	-0.9	-0.9	-4.1	-4.4
Belgium	0.0	0.4	-0.1	-0.1	-0.3	-2.7	0.1	-0.3	-1.3	-5.8	-4.1
Cyprus	-2.3	-2.2	-4.4	-6.6	-4.1	-2.4	-1.2	3.5	0.9	-6.1	-5.3
Estonia	-0.2	-0.1	0.3	1.7	1.6	1.6	2.5	2.4	-2.9	-2.0	0.2
Finland	6.9	5.1	4.1	2.6	2.5	2.8	4.1	5.3	4.3	-2.5	-2.5
France	-1.5	-1.5	-3.1	-4.1	-3.6	-2.9	-2.3	-2.7	-3.3	-7.5	-7.1
Germany	1.1	-3.1	-3.8	-4.2	-3.8	-3.3	-1.6	0.2	-0.1	-3.2	-4.3
Greece	-3.7	-4.5	-4.8	-5.6	-7.5	-5.2	-5.7	-6.5	-9.8	-15.8	-10.6
Ireland	4.7	0.9	-0.4	0.4	1.4	1.7	2.9	0.1	-7.3	-14.2	-31.3
Italy	-0.8	-3.1	-3.1	-3.6	-3.5	-4.4	-3.4	-1.6	-2.7	-5.4	-4.6
Luxembourg	6.0	6.1	2.1	0.5	-1.1	0.0	1.4	3.7	3.0	-0.9	-1.1
Malta	-5.8	-6.4	-5.8	-9.2	-4.7	-2.9	-2.8	-2.4	-4.6	-3.7	-3.6
Netherlands	2.0	-0.2	-2.1	-3.1	-1.7	-0.3	0.5	0.2	0.5	-5.6	-5.1
Portugal	-2.9	-4.3	-2.9	-3.0	-3.4	-5.9	-4.1	-3.1	-3.6	-10.1	-9.8
Slovakia	-12.3	-6.5	-8.2	-2.8	-2.4	-2.8	-3.2	-1.8	-2.1	-8.0	-7.7
Slovenia	-3.7	-4.0	-2.4	-2.7	-2.3	-1.5	-1.4	0.0	-1.9	-6.1	-5.8
Spain	-0.9	-0.5	-0.2	-0.3	-0.1	1.3	2.4	1.9	-4.5	-11.2	-9.3

Source: Eurostat

Debt, as a percentage of GDP

■ Exceeds the limit set by the Stability and Growth Pact (60% of GDP)

Country	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
Austria	66.2	66.8	66.2	65.3	64.7	64.2	62.3	60.2	63.8	69.5	71.8
Belgium	107.8	106.5	103.4	98.4	94.0	92.0	88.0	84.1	89.3	95.9	96.2
Cyprus	59.6	61.2	65.1	69.7	70.9	69.4	64.7	58.8	48.9	58.5	61.5
Estonia	5.1	4.8	5.7	5.6	5	4.6	4.4	3.7	4.5	7.2	6.7
Finland	43.8	42.5	41.5	44.5	44.4	41.7	39.6	35.2	33.9	43.3	48.3
France	57.3	56.9	58.8	62.9	64.9	66.4	63.7	64.2	68.2	79	82.3
Germany	60.2	59.1	60.7	64.4	66.3	68.6	68.1	65.2	66.7	74.4	83.2
Greece	103.4	103.7	101.7	97.4	98.6	100.0	106.1	107.4	113.0	129.3	144.9
Ireland	37.5	35.2	31.9	30.7	29.4	27.2	24.7	24.8	44.2	65.2	92.5
Italy	108.5	108.2	105.1	103.9	103.4	105.4	106.1	103.1	105.8	115.5	118.4
Luxembourg	6.2	6.3	6.3	6.1	6.3	6.1	6.7	6.7	13.7	14.8	19.1
Malta	54.9	60.9	59.1	67.6	71.7	69.7	64.1	62.1	62.2	67.8	69.0
Netherlands	53.8	50.7	50.5	52.0	52.4	51.8	47.4	45.3	58.5	60.8	62.9
Portugal	48.5	51.2	53.8	55.9	57.6	62.8	63.9	68.3	71.6	83.0	93.3
Slovakia	50.3	48.9	43.4	42.4	41.5	34.2	30.5	29.6	27.8	35.5	41.0
Slovenia	26.3	26.5	27.8	27.2	27.3	26.7	26.4	23.1	21.9	35.3	38.8
Spain	59.4	55.6	52.6	48.8	46.3	43.1	39.6	36.2	40.1	53.8	61.0

Source: Eurostat

L'augmentation du déficit, exprimé par rapport au PIB, peut logiquement s'expliquer de deux façons : soit les dépenses sont en hausse – ce qui suivant la nature des dépenses peut indiquer une gestion déficiente -, soit le PIB est en baisse – ce qui peut parfois être prévu mais rarement reproché aux États qui en sont victimes.

Prenant en compte ces remarques, les règlements n°1055/05 et 1056/05 portant respectivement modification des règlements n°1466/97 et 1467/97 sont adoptés le 27 juin 2005 par le Conseil. Ils permettent de traiter plus favorablement les dépenses liées aux investissements et aux réformes structurelles. En revanche, l'accent est mis sur la soutenabilité des finances publiques, et les dépenses liées à la démographie par exemple devront être mieux prévues. Les critères de déficit et de dette publics sont nuancés : les spécificités de chaque État membre sont prises en compte et la surveillance porte désormais davantage sur le respect des nouveaux **objectifs budgétaires à moyen terme** et des **trajectoires d'ajustement** que chacun se fixe, et qui visent à bannir les politiques économiques pro-cycliques. Les États membres qui n'ont pas encore atteint leur objectif budgétaire à moyen terme devront chercher à obtenir une amélioration annuelle de 0,5% de leur PIB.

Le 11 octobre 2005, le conseil Ecofin adopte un **code de conduite** qui conclut cette période de réformes. Deux problèmes restent entiers : quelle est la pertinence de plafonds uniformes quand les marchés n'accordent pas la même confiance à tous les États ? Comment contrôler les facteurs sous-jacents qui peuvent être la cause de l'apparition soudaine d'un déficit excessif ?

2. L'échec de la stratégie de Lisbonne

Tout comme le Pacte de Stabilité et de Croissance, la stratégie de Lisbonne exprime une intention louable de la Commission européenne, à savoir « faire de l'Union européenne l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde à l'horizon 2010 ». Cependant, la stratégie pâtit rapidement elle aussi de son manque de pouvoir contraignant, non seulement *de facto*, mais aussi *de jure*.

Elle a été adoptée par le Conseil Européen en mars 2000. En 2005, il apparaît clairement que la stratégie ne se donne pas les moyens de ses ambitions et le Conseil Européen des 22 et 23 mars décide de la réformer. Une simplification générale de la stratégie est alors décidée. Le mot d'ordre « renforcer l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale dans le cadre d'une économie fondée sur la connaissance » est raccourci et précisé. Dès lors, les objectifs de croissance et d'emploi deviennent prioritaires et leur réalisation est planifiée grâce aux nouvelles **Lignes Directrices Intégrées (LDI)** arrêtées tous les trois ans. Elles regroupent en réalité deux outils déjà familiers des politiques économiques européennes : les **Grandes Orientations des Politiques Économiques (GOPE)** qui ont fait leur apparition dans le traité de Maastricht (cf. 1. ci-dessus), et les **Lignes Directrices pour les Politiques de l'Emploi (LDE)** qui ont été introduites en 1997 dans la stratégie européenne pour l'emploi.

Ces Lignes Directrices Intégrées devaient servir de relais entre les grands objectifs de la stratégie de Lisbonne et les mesures concrètes nationales. En effet, elles proposaient des pistes de réforme en vue d'atteindre lesdits objectifs, que les États membres pouvaient décider d'inclure dans leur **Programme National de Réforme (PNR)**. Ce document, également instauré dans le cadre de la réforme de la stratégie de Lisbonne, est à rédiger chaque année par les États membres qui y expliquent comment ils comptent atteindre les objectifs.

Malgré cette réorganisation, les objectifs fixés par la stratégie de Lisbonne étaient loin d'être atteints lorsque celle-ci est arrivée à échéance. Cet échec a été officiellement reconnu par les autorités suédoises alors qu'elles étaient en charge de la Présidence du Conseil, en 2009. Bien sûr, cette déception peut être imputée à la crise financière de 2007, qui en coupant le robinet du crédit pour les entreprises et en réduisant la demande, a inexorablement provoqué la hausse du chômage, au détriment des prévisions de la stratégie de Lisbonne en matière d'emploi. Mais il faut aussi reconnaître que la réforme de 2005 n'a pas remédié à un défaut de conception majeur de la stratégie : son aspect non contraignant. Alors que la Méthode Ouverte de Coordination prônait l'échange des bonnes pratiques, il semble que le mécanisme de « pression des pairs » soit voué à l'échec au niveau des chefs d'État et de gouvernement. En effet, il est illusoire de s'attendre à ce que ceux-ci décident de réformes structurelles auxquelles leurs électeurs ne sont pas favorables.

Pourquoi ne pas alors abandonner définitivement l'idée d'une stratégie pour la croissance ? Selon la Commission, l'intérêt général des réformes structurelles nationales est évident car elles garantissent la stabilité et la confiance dans l'espace économique européen. De plus, la Commission soutient que sa position lui confère une vue d'ensemble indispensable à l'identification et à la résolution des problèmes faisant obstacle à la croissance, tant au niveau de l'Union qu'au niveau des États membres pris individuellement. Son analyse est à la base de comparaisons entre États qui doivent faire prendre conscience à ceux-ci d'éventuels retards et ainsi entretenir une saine émulation.

II) La crise, occasion d'une nécessaire transformation

Si certains doutaient encore des arguments pro-convergence de la Commission, la crise des dettes souveraines leur aura prouvé que les économies européennes sont plus que jamais interdépendantes. Plutôt que de regarder en arrière et de décrier l'euro – qui a d'ailleurs plutôt été un rempart à la crise financière en 2008⁴ – les États membres ont préféré pallier le déséquilibre qui existe depuis la création de la monnaie unique entre un pilier monétaire totalement intégré et un pilier budgétaire décentralisé. Un arsenal de nouvelles mesures a été mis en place pour corriger le problème aussi bien à court terme qu'à long terme, tandis qu'une nouvelle méthode – le semestre européen – a été introduite pour assurer le respect de ces nouvelles mesures.

1. Gérer l'urgence : les mécanismes de stabilité

En janvier 2010, la Grèce révèle que ses comptes sont irréguliers et que sa dette atteint en réalité 290 milliards d'euros, soit plus de 120% du PIB. Quant au déficit public, il est le double des chiffres officiels. Le précédent gouvernement grec avait invoqué le secret défense en ce qui concerne les dépenses militaires, ce qui lui a permis de les écarter frauduleusement du calcul du déficit pendant des années.

⁴ L'express, « Avec la crise, l'euro prend sa revanche », 06/11/2008, http://www.lexpress.fr/actualite/economie/avec-la-crise-l-euro-prend-sa-revanche_689004.html

Les taux d'intérêt des obligations grecques se sont renchériss brusquement après l'annonce, les taux d'intérêt sur le marché dépassant 12%.

Afin de calmer les inquiétudes des investisseurs et d'empêcher que la crise ne s'étende à d'autres dettes souveraines, le Conseil Ecofin du 9 mai 2010 crée un mécanisme européen provisoire de stabilisation financière (MESF). Celui-ci se voit confier deux missions :

- il peut prêter aux gouvernements en difficulté dans la limite totale de 750 milliards d'euros, qui sont apportés par le FMI à hauteur de 250 milliards, la Commission européenne à hauteur de 60 milliards et le Fonds Européen de Stabilité Financière (FESF) à hauteur de 440 milliards. Ce Fonds lève des financements sur les marchés financiers pour les prêter aux États en difficulté et est lui-même soutenu par la garantie des États membres de la zone euro à hauteur de 780 milliards d'euros.⁵
- intervention sur les marchés primaires et secondaires de la dette des pays en difficulté, l'intervention sur les marchés secondaires ne s'effectuant que sur la base d'une analyse de la Banque Centrale Européenne (BCE) constatant l'existence d'une situation exceptionnelle sur les marchés financiers.

Le FESF prête actuellement à trois pays : la Grèce, l'Irlande et le Portugal.

En mars 2011, il est décidé qu'un mécanisme permanent prendra le relai du MESF et du FESF dont l'échéance est prévue pour 2013. Pour rendre légale la création d'un tel mécanisme, il fallait d'abord modifier le TFUE. C'est chose faite le 25 mars 2011 par la décision 2011/199/UE du Conseil Européen modifiant l'article 136 TFUE. Le Traité instituant le Mécanisme Européen de Stabilité (MES) a donc pu être signé sans encombre le 2 février 2012 par les États membres de la zone euro. Leur adhésion à ce traité était d'ailleurs obligatoire. Le MES devait entrer en vigueur en juillet 2012 mais la cour constitutionnelle allemande doit encore se prononcer sur la validité du traité à l'égard de la Constitution allemande. Ainsi donc le MES n'est toujours pas effectif, dans l'attente de la ratification en Allemagne. Lorsqu'il le sera, il pourra remplacer définitivement le MESF et le FESF en juin 2013.

Le MES sera doté d'une capacité de prêt de 700 milliards d'euros, constituée de parts libérées et non libérées. Il pourra lever les fonds nécessaires en émettant des instruments financiers. Il sera également autorisé à conclure des arrangements avec ses membres, des institutions financières ou d'autres tiers.

Au Luxembourg, la ratification du traité a donné lieu à trois projets de lois. Tous ont été adoptés le 26 juin 2012 en séance publique à la Chambre des Députés. La loi n°6334 vaut accord sur la modification de l'article 136 TFUE. La loi n°6405 porte ratification du traité instituant le MES. Enfin, la loi n°6406 fixe la participation de l'État luxembourgeois au capital du MES à hauteur de 1,75 milliard d'euros dont 200 millions à titre de parts libérées.

2. Préparer la sortie de crise et envisager l'avenir : Europe 2020

⁵ EFSF, « About EFSF », <http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>

Le début de l'année 2010 a été mouvementé sur le plan de la gouvernance économique européenne ; outre le déclenchement de la crise de la dette grecque évoquée ci-dessus, il a fallu prévenir le vide que la stratégie de Lisbonne créerait en arrivant à échéance. C'est ainsi que la stratégie Europe 2020 a été lancée par le Conseil Européen, suivant la proposition de la Commission, le 26 mars 2010.

Europe 2020 conserve l'essence de la stratégie de Lisbonne, c'est-à-dire un agenda de coordination de politiques structurelles avec l'objectif de créer des synergies favorables à la croissance. Mais la nouvelle stratégie tire tout de même les leçons des échecs de la précédente. L'objectif de la politique, tout comme l'ensemble de ses déclinaisons, a été formulé plus clairement et énonce que l'UE souhaite parvenir à une croissance « intelligente, durable et inclusive ». Quant au fond, la gouvernance est renforcée grâce notamment à l'implication du Conseil Européen qui garantit un suivi régulier de la mise en œuvre des mesures recommandées pour atteindre les objectifs. Les États membres sont d'autant plus responsabilisés avec l'introduction du semestre européen (cf 3. ci-dessous) puisque ce nouveau calendrier suppose qu'ils soumettent leur programme de réformes en même temps que les prévisions macroéconomiques sur lesquelles celui-ci s'appuie. Ce processus permet de détecter rapidement si le financement d'une réforme n'est pas assuré.

Les institutions luxembourgeoises ont été consultées au moment de la conception de la stratégie Europe 2020. La position luxembourgeoise relative à la consultation de la Commission européenne sur la future stratégie UE 2020 a été publiée le 24 janvier 2010. Elle se prononce notamment en faveur d'un nombre limité d'objectifs et d'un cadre d'évaluation plus robuste et transparent, ce qui valide les orientations émises par la Commission. Cette position met aussi l'accent sur la nécessité d'une communication efficace au sujet des bénéfices attendus des réformes auprès des responsables politiques, des partenaires sociaux et de la société civile. En juin 2010, la Chambre des Députés a pu s'exprimer sur la nouvelle stratégie à l'occasion d'un débat d'orientation. Celle-ci a par la suite été présentée au Conseil Économique et Social (CES) le 15 octobre 2010.

La stratégie Europe 2020 s'articule autour de trois piliers : la surveillance macro-économique, la surveillance dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance et la coordination thématique. Chacun des cinq thèmes est associé à un ou plusieurs objectifs à l'horizon 2020 :

Recherche & Développement

- porter à 3% du PIB le niveau cumulé des investissements publics et privés

Éducation

- réduire le taux de décrochage scolaire à moins de 10%
- porter 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

Changement climatique et Énergie

- réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20%
- faire passer à 20% la part des sources d'énergie renouvelable dans notre consommation finale d'énergie
- s'acheminer vers une augmentation de 20% de notre efficacité énergétique

Emploi

- porter à 75% le taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 20 à 64 ans

Inclusion sociale

- 20 millions de personnes au moins doivent cesser d'être confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion.

Tandis que c'est le Pacte de stabilité et de croissance qui sert de référence pour le pilier de surveillance budgétaire, la surveillance macroéconomique et la coordination thématique sont orientées par les Lignes Directrices Intégrées, outil qui a fait son apparition en 2005 (cf I 2. ci-dessus). Elles comprennent les Grandes Orientations de Politiques Économiques des États membres et de l'Union, dont la version la plus récente a été adoptée le 13 juillet 2010, et les Lignes Directrices pour les politiques de l'Emploi des États membres, révisées le 21 octobre 2010. GOPE et LDE devraient subir peu de modifications jusqu'en 2014 au moins, pour laisser au niveau national le temps de se les approprier.

Les LDI sont donc des indications pluriannuelles qui donnent lieu à des mesures plus spécifiques et assorties d'un calendrier précis dans les Programmes Nationaux de Réforme (PNR) que les États doivent soumettre à la Commission chaque année en avril, afin d'assurer le suivi des objectifs de la stratégie.

Ces PNR présentent un scénario macroéconomique, le résultat de la surveillance macroéconomique, les objectifs nationaux découlant de la coordination thématique, les processus horizontaux tels que l'appropriation nationale et le suivi des réformes, et enfin les engagements nationaux annuels qui mettent en œuvre les décisions du Pacte pour l'euro plus.

Le Luxembourg a dans l'ensemble confirmé les objectifs qu'il s'était fixé dans son premier PNR en 2011. Ces objectifs sont déjà atteints en matière d'éducation, tandis qu'en matière d'emploi, de R&D et surtout d'énergie d'importants efforts sont encore à réaliser. Deux objectifs sont précisés dans le PNR 2012 : le taux d'efficacité énergétique dans les utilisations finales d'énergie doit être de 14,06% pour 2016 ; le nombre de personnes menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale devrait être réduit de 6000 personnes à l'horizon 2020.

3. La méthode : le semestre européen

Le semestre européen a fait son apparition en septembre 2010 dans le « code de conduite » relatif à la mise en œuvre du Pacte de Stabilité et de Croissance. Il s'agit d'un *nouvel agenda de surveillance renforcée et simultanée des politiques économiques, budgétaires et de l'emploi des États membres, qui est mis en œuvre pendant la première moitié de l'année afin d'orienter les budgets nationaux avant qu'ils ne soient finalisés.*

Cette surveillance s'appuie sur deux outils, les Programmes Nationaux de Réforme d'une part et les Programmes de Stabilité ou de Convergence d'autre part, que chacun des États doit soumettre simultanément à la Commission à la fin du mois d'avril de chaque année. Cette coordination est censée assurer que les hypothèses macroéconomiques sont cohérentes et que les réformes peuvent donc être financées. Les PNR permettent à la Commission d'évaluer l'efficacité des mesures nationales prises pour se conformer aux objectifs thématiques et de surveillance macroéconomique prévus par Europe 2020. Le Programme de Stabilité – ainsi dénommé si l'État en question est membre de la zone euro – ou de Convergence permet de vérifier que les États se conforment aux exigences du

Pacte de Stabilité et de Croissance, c'est-à-dire également au pilier financier de la stratégie Europe 2020.

La collecte en temps voulu des indicateurs des performances nationales permet à la Commission de dégager une vue d'ensemble et des recommandations pertinentes à l'adresse de chaque gouvernement. Le semestre européen débute avec la publication par la Commission de l'Examen Annuel de la Croissance en novembre précédent l'année concernée. Il contient un bilan de l'année précédente, des prévisions et des orientations économiques pour les années suivantes. Le Conseil et le Parlement européen ont alors jusqu'en mars pour débattre de ce rapport. Le Conseil Européen valide les priorités identifiées par la Commission lors du sommet de printemps.

De mars à fin avril, les administrations nationales préparent leur PNR et leur PSC, puis les transmettent à la Commission qui les analyse en mai. Elle émet alors des propositions de recommandations par pays. Le Conseil Européen approuve en juin ces recommandations, que le Conseil Ecofin vote et adresse formellement à chaque État en juillet. Le semestre européen est ainsi clôturé et c'est un semestre national qui s'ouvre, durant lequel les projets de budget sont élaborés en tenant compte des recommandations de la Commission. L'année dernière, toutes les recommandations ont effectivement été suivies au Luxembourg. Des mesures ont été prises pour renforcer l'effort budgétaire, réformer le système de retraite, réformer le système de négociation et d'indexation des salaires et lutter contre le chômage des jeunes.

Les recommandations du Conseil du 10 juillet dernier pour le budget 2012 s'énoncent comme suit :

Préserver une situation budgétaire saine

- mieux prendre en compte les passifs implicites liés au vieillissement de la population
- mieux prendre en compte le critère des dépenses du Pacte de Stabilité

Renforcer la réforme des pensions

- Raccourcir le délai de mise en place de la réforme déjà votée
- Accroître le taux de participation des travailleurs les plus âgés

Réformer le système de négociation et d'indexation des salaires

- Trouver une solution permanente
- Réduire l'impact de l'énergie et d'autres éléments fluctuants sur l'indice de référence

Les partenaires sociaux ont des visions diamétralement opposées au sujet de la pertinence de ces recommandations.

4. Le "Six Pack", outil pour assainir les bases budgétaires de la croissance

Le "Six Pack" est l'appellation désignant six textes votés en novembre 2011 par les institutions européennes. Il se compose plus précisément de cinq règlements entrés en vigueur le 13 décembre 2011 et d'une directive dont le délai de transposition est fixé au 31 décembre 2013. Ces textes forment un ensemble cohérent pour promouvoir la discipline budgétaire et ils présentent une philosophie commune :

- l'aspect démocratique est renforcé à travers la participation des parlements nationaux et le dialogue économique au Parlement européen. Ce dialogue permet l'examen par les députés européens des mesures prises en vertu de la gouvernance économique dans l'Union et l'audition d'un État membre au sujet des recommandations dont il fait l'objet.
- l'automatisme des sanctions sera effective en vertu de la règle de la « majorité qualifiée inversée » au Conseil, une disposition pour laquelle les petits pays, dont le Luxembourg, se sont beaucoup battus. La règle signifie que les recommandations de la Commission seront réputées approuvées par le Conseil s'il ne les rejette pas à la majorité qualifiée dans un délai d'une dizaine de jours.
- la progressivité des sanctions est affirmée et leur échelle est précisée.

Trois thèmes sont abordés par les textes du "Six Pack" : la réforme du Pacte de Stabilité et de Croissance, la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques et la réforme des cadres budgétaires nationaux.

4.1. La réforme du Pacte de Stabilité et de Croissance

Cet aspect est abordé par :

- le règlement n°1175/2011 modifiant le règlement (CE) 1466/97 relatif au renforcement des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques
- le règlement n°1177/2011 modifiant le règlement (CE) 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs
- le règlement n°1173/2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro.

Deux modifications principales sont apportées au volet préventif du Pacte de Stabilité et de Croissance. Le critère des dépenses énonce que l'augmentation annuelle des dépenses ne doit pas dépasser une certaine proportion de l'augmentation du PIB à moyen terme. Le but est que les recettes exceptionnelles ne soient pas dépensées mais consacrées à la réduction de la dette. Le plafond de la dette publique est rendu opérationnel par la définition de ce que l'on considère comme un rythme satisfaisant de réduction de la dette. Le règlement n°1173/2011 détaille les sanctions encourues dans le cadre du volet préventif, à savoir les dépôts portant intérêt.

En ce qui concerne le volet correctif, les États de la zone euro auront l'obligation de se conformer aux recommandations du Conseil s'ils n'ont pas pris de mesures suivies d'effets pour corriger leur déficit excessif. S'ils ne se conforment pas, ils encourrent désormais « en principe » une amende et non plus un simple dépôt ne portant pas intérêt. Un autre apport des nouveaux règlements concerne le critère de la dette publique puisque le non-respect de celui-ci peut désormais donner lieu à l'ouverture d'une procédure pour déficit excessif. Cette disposition n'est pas valable immédiatement, en vertu d'une période de transition qui laisse aux États membres en procédure de déficit excessif (actuellement 23 des 27, le Luxembourg n'étant pas concerné) trois ans pour respecter cette règle à partir du moment où ils auront corrigé leur déficit excessif. Le règlement n°1173/2011 détaille les sanctions encourues dans le cadre du volet correctif, à savoir les dépôts ne portant pas intérêt et les amendes.

4.2. La procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques

Cet aspect est abordé par :

- le règlement n°1174/2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques dans la zone euro
- le règlement n°1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques

La surveillance macroéconomique est effectuée par les États membres, qui en rendent compte dans leur PNR, sur la base d'un tableau de bord comprenant dix indicateurs mesurant de potentiels déséquilibres macroéconomiques. La Commission dispose ainsi d'un système d'alerte précoce qui lui permet de formuler des recommandations préventives validés par le Conseil. Si l'État concerné ne réagit pas, il peut faire l'objet d'une procédure de déséquilibre excessif pouvant entraîner des sanctions.

Le 14 février 2012, la Commission a publié son premier rapport annuel sur le mécanisme d'alerte. Celui-ci a indiqué que douze pays allaient faire l'objet d'un bilan approfondi à titre préventif. Il s'agissait de la Belgique, de la Bulgarie, du Danemark, de l'Espagne, de la France, de l'Italie, de Chypre, de la Hongrie, de la Slovénie, de la Finlande, de la Suède et du Royaume-Uni, dans la majeure partie des cas en raison d'un niveau élevé de l'endettement privé. Le PNR luxembourgeois précise que les déséquilibres observés au niveau national s'expliquent par les spécificités économiques du Luxembourg. Le pays n'est donc pas concerné par la réalisation d'un bilan approfondi. Le 30 mai, la Commission a conclu au vu des douze bilans approfondis que les déséquilibres n'étaient pas excessifs bien que les niveaux d'endettement privé et public soient préoccupants.⁶

4.3. La directive sur les cadres budgétaires nationaux

L'article 2 de la directive 2011/85/UE énonce qu'on entend par « cadre budgétaire » l'ensemble de mesures, de procédures, de règles et d'institutions qui sous-tendent la conduite de la politique budgétaire des administrations publiques. L'objectif de cette directive est de faire des cadres budgétaires nationaux un outil au service d'un respect plus scrupuleux des objectifs du Pacte de Stabilité et de Croissance par les États membres. Elle vient compléter le règlement n°2223/95 sur le Système Européen de Comptes (SEC95) régissant la qualité des données statistiques dans l'Union, et le règlement n°1173/2011 prévoyant des sanctions relatives à la manipulation des statistiques.

Elle prévoit entre autres la réalisation régulière d'audits internes et externes des systèmes comptables nationaux et insiste sur l'utilisation de cadres budgétaires à moyen terme. Ceux-ci se fondent sur une hypothèse de politique inchangée pour évaluer de façon systématique les conséquences futures du statu quo et pointer l'éventuelle nécessité de réformes pour maintenir la qualité des finances publiques.

Le délai de transposition de cette directive étant fixé au 31 décembre 2013, le projet de loi correspondant ne sera discuté au Luxembourg qu'au courant de

⁶ MEMO/12/388

l'année prochaine. Il entraînera une révision de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.⁷

5. Une coordination renforcée pour la zone euro

Les dix-sept membres de la zone euro reconnaissent qu'une économie mal gérée a des conséquences néfastes au-delà de leurs frontières nationales et prennent acte du lien particulier qui les unit. Ils ont donc décidé de se fixer des objectifs plus larges que ceux déjà adoptés au titre d'autres instruments. Ils concernent des politiques très fortement ancrées dans le domaine de compétence nationale, en particulier celles relatives à la sécurité sociale. Pour marquer encore davantage leur engagement, les États de la zone euro ont renforcé l'aspect correctif.

5.1. Le Pacte pour l'euro plus (mars 2011)

Adopté par les chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro le 12 mars 2011, le Pacte a été rejoint lors du Conseil Européen du 25 mars par la Bulgarie, le Danemark, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne et la Roumanie. Il fixe aux pays participants les grands objectifs suivants :

- favoriser la compétitivité, notamment en régulant les salaires et en soutenant l'innovation
- favoriser l'emploi
- mieux contribuer à la viabilité des finances publiques, en se consacrant en particulier au défi des pensions et en adoptant une règle budgétaire au niveau national
- renforcer la stabilité financière, en prévoyant des mesures à même de résoudre les défaillances bancaires nationales.

Le choix des actions politiques pour atteindre ces objectifs communs demeure de la responsabilité de chaque pays. Ces actions doivent être décidées annuellement puis présentées et expliquées dans un chapitre dédié des Programmes Nationaux de Réforme. Les chefs d'État ou de gouvernement signataires effectueront lors des sessions du Conseil Européen un suivi des progrès accomplis à l'aide d'indicateurs statistiques. Le Pacte pour l'euro plus ne prévoit cependant aucune disposition au cas où un État ne ferait pas d'effort en direction des objectifs communs.

5.2. Le Traité intergouvernemental sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (TSCG) ou "pacte budgétaire" (mars 2012)

L'aspect contraignant des engagements des membres de la zone euro est plutôt à chercher du côté du TSCG bien que son apport au droit communautaire soit qualifié par beaucoup de « très limité ».⁸ Il stipule que chaque pays signataire doit intégrer dans sa législation nationale une « règle d'or » budgétaire qui énonce que

⁷ Grand-Duché de Luxembourg, Ministère des Affaires étrangères, « Rapport sur l'état de transposition des directives européennes (état des lieux au 10 mai 2012) », <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2012/07/gouv-rapport-transpositions-dir-2012/rapport-transpositions-2012.pdf>

⁸ Antonio Vitorino, président de *Notre Europe*, « Le pacte budgétaire européen : objectif ou point de départ ? », 7 juin 2012.

le gouvernement s'efforce d'éviter l'endettement. Le Traité prévoit des sanctions de la part de la Cour de Justice si la règle n'est pas transposée.

Au Luxembourg, la règle d'or ne sera pas introduite dans la Constitution mais donnera lieu à une loi d'approbation votée avec une majorité des deux tiers. Une loi ordinaire établira les mesures correctives en cas de dépassement des objectifs à moyen terme.

Si la règle d'or ne révolutionne pas le droit communautaire, elle est en revanche fortement symbolique puisqu'elle a été présentée, en particulier par l'Allemagne, comme la dimension « responsabilité », en contrepartie du volet « solidarité » que représente le Mécanisme Européen de Stabilité. L'octroi d'aides en vertu du MES sera d'ailleurs conditionné par l'adhésion au TSCG.

Il s'agit d'un traité intergouvernemental, et non pas communautaire, car le Royaume-Uni et la République tchèque ont décidé de rester à l'écart. Il entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2013 si d'ici cette date, douze membres de la zone euro l'ont ratifié.

III) Bilan provisoire et perspectives de développement

1. Premier bilan des nouvelles dispositions

Pour la première fois, la suspension des engagements du Fonds de Cohésion a été prononcée par le Conseil à l'encontre de la Hongrie, du 13 mars 2012 au 22 juin, quand il a été constaté que la Hongrie avait pris des mesures suivies d'effets pour résorber son déficit. Cet épisode démontre la détermination nouvelle des États membres à faire appliquer les sanctions.

Le **dialogue économique** a été mis en œuvre au sein du Parlement européen. Un débat était organisé le 16 février 2011 au sujet de la stratégie Europe 2020, un autre a eu lieu dans le cadre d'une question orale posée le 25 octobre 2011 au sujet du semestre européen. Le représentant du Conseil, sous-secrétaire d'État polonais au ministère des finances, a à cette occasion évalué les points forts et les points faibles du nouveau système. L'objectif principal a été atteint selon le Conseil puisque le semestre européen a grandement amélioré le dialogue macroéconomique entre les États et a permis de canaliser les débats. Jacek Dominik a rappelé que le nombre important de documents à traiter lors du semestre constituait un argument en faveur de l'avancement du rapport de la Commission sur l'examen annuel de la croissance, ce qui a été mis en œuvre dès le mois de novembre 2011. Les députés ont déploré que certaines recommandations de la Commission ne rappellent pas les États membres à leur engagement en faveur des objectifs de la stratégie Europe 2020. Par exemple, le Royaume-Uni et les Pays-Bas qui n'avaient pas formulé d'objectif national en matière d'économie d'énergie n'ont même pas été priés de le faire. Les députés ont aussi réclamé une meilleure participation du Parlement européen aux décisions prises dans le cadre du semestre européen, surtout lorsque celles-ci concernent les réformes structurelles à mettre en place dans des pays donnés. La position du Conseil à ce sujet est que le processus est démocratique puisque les

parlements nationaux ont le dernier mot lors du vote du budget dans chacun des États. Le représentant de la Commission a clôturé le débat en rappelant que le semestre européen n'a pas été pensé comme un instrument pour gérer la crise, mais pour améliorer le suivi des politiques économiques nationales, et que les résultats seront pleinement visibles d'ici plusieurs années.

Le 11 juin 2012, la commission parlementaire compétente a pu auditionner le commissaire aux affaires économiques et monétaires, Ollie Rehn, dans le cadre du dialogue économique avec la Commission.

Dans l'Examen annuel de croissance 2012, la Commission déclare au sujet du **semestre européen** qu'il a permis des progrès dans le domaine de l'assainissement budgétaire ainsi que le lancement de réformes structurelles propices à la croissance. Cependant, des blocages persistent notamment dans les secteurs de la concurrence, des services et des industries de réseau. Globalement, les progrès accomplis sont inférieurs aux attentes et cette situation est parfois due à l'attente de la codécision au sujet de mesures ayant une incidence importante sur la croissance. Certains fonds structurels de l'UE pourraient aussi être gérés plus efficacement.

Le rapport sur l'état d'**avancement de la stratégie Europe 2020** dresse un bilan mitigé. Au moment de l'écriture du rapport, la Commission constatait que la réalisation des objectifs n'avait progressé, au niveau de l'Union, que dans le domaine de l'éducation. Si tous les États parvenaient à leur objectif national, les objectifs européens en matière d'emploi, de recherche et développement, de réduction de la pauvreté ne seraient pas atteints en 2020. En revanche, l'UE est bien engagée pour réussir à réduire de 20% ses émissions de gaz à effet de serre et la part des énergies renouvelables a connu une nette amélioration entre 2008 et 2009.

2. L'agenda des prochains mois

Le "Two Pack", paquet de deux règlements proposé le 23 novembre 2011 par la Commission et approuvé le 21 février 2012 par le Conseil Ecofin, sera débattu en séance plénière au Parlement européen le 22 octobre prochain. Il a déjà été validé par la commission parlementaire des Affaires économiques et monétaires et le 13 juin dernier, le Parlement a arrêté la position qu'il défendra dans le cadre des négociations avec le Conseil et la Commission.

La proposition de règlement 2011/0385/COD relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière **au sein de la zone euro** prévoit :

- la surveillance renforcée automatique des États bénéficiant de certains types d'assistance, en particulier du MES
- des conséquences financières en cas de non-respect par l'État visé de son plan d'ajustement
- la suspension des autres procédures (semestre européen, procédure concernant les déséquilibres excessifs) pendant la surveillance renforcée.

La proposition de règlement 2011/0386/COD établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les **États membres de la zone euro** prévoit :

- que les gouvernements devront soumettre leur projet de budget avant le 15 octobre de chaque année
- que la Commission pourra exiger une révision de ce projet en cas de sérieuse inadéquation avec les recommandations données en juillet
- des institutions nationales indépendantes en charge du respect des objectifs à moyen terme.

De nombreuses voix s'élèvent, notamment parmi les députés européens, pour dénoncer un affaiblissement du pouvoir des parlements nationaux.

Les institutions européennes et les États membres devraient également s'occuper dans les prochains mois de mettre en œuvre les orientations énoncées dans le Pacte pour la croissance et l'emploi, adopté les 28 et 29 juin 2012 par le Conseil Européen. Ce pacte comprend deux parties. La première concerne les actions à mener au niveau des États membres, parmi lesquelles l'assainissement budgétaire, le rétablissement des conditions normales d'octroi de crédits à l'économie, la promotion de la croissance et de la compétitivité, la lutte contre le chômage éventuellement grâce à des subventions du Fonds Social Européen. La deuxième partie énumère les contributions possibles des politiques européennes à la Croissance et à l'Emploi : approfondissement du marché unique, renforcement de l'espace européen de la recherche. La capacité totale de prêt de la Banque Européenne d'Investissement est augmentée de 60 milliards d'euros. Le lancement des "project bonds" va permettre de lever jusqu'à 4,5 milliards d'euros en faveur de projets pilotes portant sur des infrastructures de transport, d'énergie ou de haut débit. Quant au budget de l'UE, il faut profiter des négociations en cours sur la période 2014-2020 pour en faire un véritable « catalyseur de croissance ».

3. Les idées qui font débat

Le rapport « Vers une véritable union économique et monétaire » élaboré par le président du Conseil européen, Herman von Rompuy, et attaché aux conclusions du sommet de juin, reprend la plupart des débats qui se sont fait jour en matière de gouvernance économique européenne ces derniers mois. Il propose de mettre en place un cadre financier intégré qui comprend une dimension préventive (cadre unique de surveillance bancaire européenne) et une dimension curative (cadre commun sur la garantie des dépôts et la résolution des défaillances), un cadre budgétaire intégré avec émission commune de dette et à terme l'instauration au niveau de la zone euro d'une instance budgétaire de type ministère des finances, et enfin un cadre de politique économique intégré qui améliorerait par exemple la coordination fiscale. Le tout doit reposer sur une légitimité démocratique renforcée et l'obligation de rendre compte.

En ce qui concerne les euro-obligations, la Commission présente trois approches possibles dans son « Livre vert sur la faisabilité de l'introduction d'obligations de stabilité ».

Approche 1 : substitution complète de l'émission d'obligations de stabilité à l'émission nationale, avec des garanties conjointes et solidaires

Approche 2 : substitution partielle, avec garanties conjointes et solidaires

Approche 3 : substitution partielle, avec des garanties conjointes mais non solidaires.

Dans un avis émis le 11 juillet 2012 dans le cadre de la consultation lancée par le livre vert, le Comité Économique et Social Européen privilégie l'approche 2 et exclut l'approche 3 car elle n'apporterait rien de plus par rapport au FESF. Le Comité demande à ce que l'aléa moral et ses différentes manifestations supposées fassent l'objet d'un examen approfondi. En effet, contrairement à la thèse défendue par le livre vert, l'affaiblissement de la discipline exercée par les marchés, liée à l'uniformisation des taux d'intérêt, n'a pas conduit à une augmentation irresponsable des dépenses publiques. Celles-ci sont globalement restées stables en volume par rapport au PIB. En revanche, une baisse des recettes publiques a été observée dans certains cas, mettant en lumière le risque de dumping fiscal.

Conclusion

La rétrospective sur l'évolution du Pacte de Stabilité et de Croissance et d'une stratégie de croissance pour l'UE permet de prendre la mesure des changements apportés par le Six Pack et la stratégie Europe 2020. Associés au semestre européen qui fait figure d'innovation majeure, ils permettent un meilleur suivi de la discipline budgétaire et une anticipation plus efficace des défis qui attendent l'Union. Malgré tout, les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances et il faudra pour les améliorer réussir à relancer rapidement la croissance et rassurer les marchés financiers au moyen d'instruments tels que les euro-obligations.

Références Utiles

Priollaud, F-X. et D. Siritzky, Le traité de Lisbonne : texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens, Paris, La Documentation Française, 2008, pp.246-254, 260.

Sur la définition de la gouvernance économique

Fondation Robert Schuman, « Un gouvernement économique européen : du slogan à la réalité ? » de Jean-François Jamet, Question d'Europe n°167 et 168, 26 avril 2010.

Fondation Robert Schuman, La gouvernance économique de l'UE : tableau de synthèse, <http://www.robert-schuman.eu/images/questions/67-1.jpg>

Sur le pacte de Stabilité et de Croissance

Inspection Générale des Finances, Projet de budget 2012, Le cadre européen de la politique budgétaire, http://www.igf.etat.lu/volume_III_2012.pdf

Europa, Synthèse de la législation de l'UE, Amélioration nécessaire du pacte de stabilité et de croissance, 19/10/2005

http://europa.eu/legislation_summaries/other/125067_fr.htm

Code de conduite concernant des spécifications relatives à la mise en œuvre du Pacte de stabilité et de croissance et des lignes directrices concernant le contenu et la présentation des programmes de stabilité et de convergence

European Commission, Economic and Financial Affairs, Excessive deficit procedure,

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/index_en.htm

Sur la stratégie de Lisbonne

Observatoire de la Compétitivité, Programme National de Réforme, <http://www.odc.public.lu/activites/programme/index.html>

Wyplosz, C. « The failure of the Lisbon strategy », <http://www.voxeu.org/article/failure-lisbon-strategy>

Sur le Mécanisme Européen de Stabilité

Europaforum Luxembourg, « Michel Wolter nommé rapporteur des trois projets de loi sur le mécanisme européen de stabilité (ESM) », 20/03/2012

Europaforum Luxembourg, « Traité établissant l'EMS – Le processus de ratification suit son cours au Luxembourg, le Conseil d'État ayant rendu un avis complémentaire sur les amendements introduits en mai par le gouvernement », 14/06/2012

Europaforum Luxembourg, « La Chambre des députés adopte la participation du Luxembourg au mécanisme européen de stabilité (MES) », 26/06/2012

Sur la stratégie Europe 2020

Commission européenne, Europe 2020, Foire aux questions, http://ec.europa.eu/europe2020/services/faqs/index_fr.htm

Débat de consultation du 27 mars 2012 à la Chambre des Députés sur la stratégie Europe 2020 et le Programme national de réforme 2012, document préparatoire

Position luxembourgeoise relative à la consultation de la Commission européenne sur la future stratégie UE 2020

Sur le semestre européen

Semestre européen et gouvernance économique, séminaire CES du 7 juin 2011

13^e actualisation du Programme de Stabilité et de Croissance du Grand-duché de Luxembourg pour la période 2012-2015

Programme National de Réforme 2012

Commission européenne, communication IP/12/132, Premier rapport de la Commission sur le mécanisme d'alerte : corriger les déséquilibres macroéconomiques dans l'UE, 14/02/2012

Commission européenne, communication IP/12/513, La Commission définit les nouvelles mesures à prendre en faveur de la stabilité, de la croissance et de l'emploi, 30/05/2012

Conseil de l'Union européenne, recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour la période 2012-2015

Sur le Six Pack

Conseil Central de l'Économie, Lettre mensuelle socio-économique, Janvier 2012

Pacte pour l'euro plus

Conclusions du Conseil européen – 24 et 25 mars 2011

Sur le TSCG

Europaforum Luxembourg, « Jean-Claude Juncker est venu présenter à la Chambre le projet de traité international sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'UEM », 26/01/2012

Vitorino, A. « Le pacte budgétaire européen : objectif ou point de départ ? », Notre Europe, 07/06/2012

Bilan et perspectives

Commission européenne, examen annuel de la croissance 2012, 23/11/2011

European Commission, Economic and Financial Affairs, « Six-pack? Two-pack? Fiscal compact? A short guide to the new EU fiscal governance », http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm

Pacte pour la Croissance et l'Emploi, Conclusions du Conseil Européen, 28 et 29 juin 2012

« Vers une véritable Union économique et monétaire », Rapport présenté par Herman van Rompuy, président du Conseil européen

Comité économique et social européen, avis sur le Livre vert sur la faisabilité de l'introduction d'obligations de stabilité, 11/07/2012