

# QUI GOUVERNE DANS LA ZONE EURO : « BRUXELLES » OU LES ÉTATS ?

Sofia Fernandes | *chercheur senior à Notre Europe – Institut Jacques Delors*

## RÉSUMÉ

La récente réforme de la gouvernance économique européenne a contribué à renforcer la perception que l'Europe restreint le champ des souverainetés nationales. Il est certes vrai que les États membres ont établi au niveau européen un cadre d'action commun, visant à garantir la stabilité de la zone monétaire commune, où coexistent une politique monétaire supranationale et des politiques budgétaires et économiques reposant sur l'État-nation. Néanmoins, à l'exception des « pays sous-programme », les pays de la zone euro restent libres de leurs préférences nationales. Ce *Policy paper* vise à clarifier les pouvoirs des institutions européennes dans la conduite des politiques budgétaire, économique et sociale nationales.

### **1. Le nouveau statut des « pays sous-programme » nourrit l'image d'une Europe qui gouverne ses États membres ; néanmoins cette situation est limitée géographiquement et temporairement.**

La gestion de la crise dans la zone euro s'est fondée sur un volet « solidarité » – l'octroi d'une aide financière – ainsi que d'un volet « contrôle » – la mise en place d'un programme d'ajustement dont le suivi a été assuré par la « Troïka ». Bien que cette nouvelle relation entre les États membres et l'UE se traduise en effet par des restrictions de la souveraineté budgétaire nationale, rappelons que cette situation est limitée aux États membres qui ont perdu l'accès aux marchés et n'a pas vocation à durer éternellement, comme l'illustrent les cas de l'Irlande et du Portugal.

### **2. La discipline budgétaire requise à l'encontre des États membres se traduit par une obligation de résultats – éviter les déficits publics – mais non de moyens.**

Afin de garantir la stabilité de la zone euro, les États membres se sont engagés en adhérant à la monnaie unique à respecter des règles de discipline budgétaire – qui vont au-delà de la règle des 3% pour le déficit public – et ont instauré un système de sanctions visant à garantir le respect des règles. Si les États membres ont l'obligation d'éviter ou de corriger les déficits budgétaires, ils sont libres de leurs choix pour atteindre cet objectif. La Commission fournit de recommandations à chaque pays, mais ce sont les pays qui ont le dernier mot. De plus, si cette procédure est souvent perçue comme trop rigide au niveau national, rappelons que depuis 1997 seuls 4 pays de l'UE (Estonie, Finlande, Luxembourg et Suède) n'ont jamais enregistré un déficit public excessif et aujourd'hui 17 pays (dont 12 appartenant à la zone euro) sont soumis à la procédure pour déficit excessif, la plupart depuis 2009. Malgré cela, aucun pays ne s'est jamais vu imposer une sanction financière.

### **3. La nouvelle procédure de surveillance macroéconomique ne permet pas aux institutions européennes de dicter leurs choix économiques et sociaux aux États membres.**

Alors que la crise a mis en évidence la nécessité d'éviter les déséquilibres macroéconomiques dans la zone euro, une nouvelle procédure de surveillance des déséquilibres macroéconomiques a été mise en place, fondée sur des sanctions financières en cas de non correction d'un déséquilibre macroéconomique excessif. Néanmoins, cette procédure ne permet pas aux institutions européennes d'imposer des préférences de politique économique et sociale aux États membres. Aujourd'hui, 14 pays de l'UE ont été identifiés comme présentant un déséquilibre macroéconomique et pour 3 d'entre eux (Italie, Slovaquie et Croatie), ce déséquilibre est considéré excessif. Néanmoins, aucun pays n'a jusqu'à cette date été placé sous procédure de déséquilibre macroéconomique excessif.

### **4. La coordination des politiques économiques et sociales des États membres repose sur l'incitation politique ; et recommander n'est pas commander.**

La coordination des politiques économiques et sociales nationales constitue le volet le plus faible du pilier économique de l'UEM. Elle repose sur des recommandations non-contraignantes adressées aux États membres. Alors que l'incitation politique a montré ses limites pour induire une véritable coordination des politiques nationales, les États membres réfléchissent actuellement à la mise en place d'un système d'incitation financière pour garantir la mise en place de réformes structurelles au niveau national.

## SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
<b>1. Les « pays sous-programme » : une nouvelle relation de pouvoir alliant obligation de résultats et obligation de moyens</b>	<b>5</b>
1.1. « La souveraineté s'arrête là où cesse la solvabilité »	6
1.2. Une situation limitée géographiquement et temporairement	7
<b>2. Prévenir et corriger les déséquilibres budgétaires : une obligation de résultats, non de moyens</b>	<b>8</b>
2.1. Les règles budgétaires européennes... au-delà du seuil de 3% du PIB pour le déficit public	8
2.1.1. Frein à l'endettement – un déficit structurel limité à 0,5% du PIB	9
2.1.2. Une dette publique limitée à 60% du PIB ou qui se réduit au rythme de 5% par an la valeur de référence	10
2.2. La procédure de surveillance budgétaire dans l'UE	10
2.2.1. La présentation des programmes de stabilité ou convergence et les recommandations par pays	11
2.2.2. L'opinion de la Commission sur les plans budgétaires nationaux	11
2.3. La correction des déséquilibres budgétaires : une action européenne basée sur un système de sanctions	12
2. 4. La discipline budgétaire dans la zone euro depuis l'adoption du Pacte de stabilité et de croissance	13
<b>3. La nouvelle procédure de surveillance des déséquilibres macroéconomiques</b>	<b>14</b>
3.1. Prévenir et déceler les déséquilibres macroéconomiques	15
3.1.1. Mécanisme d'alerte – identification des pays en risque de déséquilibre macroéconomique	15
3.1.2. Élaboration d'un bilan approfondi pour les pays identifiés par le mécanisme d'alerte	16
3.2. Une procédure fondée sur des sanctions financières, mais plus faible que la surveillance budgétaire	16
3.3. Quel bilan après les trois premiers exercices de la surveillance macroéconomique ?	17

<b>4. La coordination non-contraignante des politiques économiques : « recommander n'est pas commander »</b>	<b>18</b>
4.1. Une coordination basée sur l'incitation politique	18
4.1.1. Le Pacte pour l'euro plus	19
4.1.2. La coordination préalable des projets de grandes réformes des politiques économiques	20
4.3. Vers un mécanisme contractuel fondé sur des incitations financières ?	20
<b>CONCLUSION</b>	<b>21</b>
<b>Annexe 1 : La réforme de la gouvernance de l'Union économique et monétaire</b>	<b>22</b>
<b>Annexe 2 : Évolution du déficit et de la dette publique (% du PIB) dans les pays de la zone euro (1997-2013)</b>	<b>23</b>
<b>Annexe 3 : Le semestre européen : cycle de coordination des politiques économiques et budgétaires</b>	<b>25</b>
<b>Annexe 4 : Tableau d'indicateurs concernant la surveillance des déséquilibres macroéconomiques (indicateurs déséquilibre extérieur et compétitivité) – 2012-2014</b>	<b>26</b>
<b>Annexe 4 bis : Tableau d'indicateurs concernant la surveillance des déséquilibres macroéconomiques (indicateurs déséquilibre intérieur) – 2012-2014</b>	<b>27</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>28</b>
<b>SUR LES MÊMES THÈMES...</b>	<b>30</b>

## INTRODUCTION

**L**e rapport Delors sur l'Union économique et monétaire (UEM) adopté en 1989 mettait l'accent sur l'indispensable équilibre entre les dimensions monétaire et économique du projet de création d'une zone monétaire commune : « **L'union économique et l'union monétaire font partie intégrante d'un tout et doivent par conséquent être réalisées en parallèle** »<sup>1</sup>. Néanmoins, l'UEM a été construite sur un pilier monétaire pleinement réalisé et un pilier économique très limité. Ce dernier reposait sur une procédure de surveillance budgétaire, qui s'est révélée trop faible, ainsi que sur une coordination des politiques économiques, qui s'est avérée inefficace.

“ L'UNION ÉCONOMIQUE  
ET L'UNION MONÉTAIRE  
DOIVENT ÊTRE RÉALISÉES  
EN PARALLÈLE ”

Les États membres ont ainsi vécu, pendant la première décennie de l'euro, dans **l'illusion de croire qu'il était possible d'avoir une politique monétaire supranationale et de poursuivre des politiques économiques reposant exclusivement sur les États-nations**. L'UEM étant dotée d'un pilier économique faible, les institutions européennes ont été incapables de déceler et de prévenir les déséquilibres budgétaires et macroéconomiques, ainsi que d'exiger des États membres l'adoption de mesures pour les corriger. Comme l'a souligné Tommaso Padoa-Schioppa, les dix premières années de

l'euro ont été caractérisées par une attitude morose de la part des États membres : « **ne pas déranger pour ne pas être dérangé** »<sup>2</sup>.

En mettant en lumière les failles de conception de l'UEM, la crise de la dette dans la zone euro a permis de créer **une volonté politique en faveur d'une réforme de la gouvernance économique européenne**. Cette réforme a été guidée par deux objectifs : renforcer la capacité de prévention de crises de l'UE mais aussi construire une capacité de gestion de crises inexistante jusque-là. Ainsi, au cours des quatre dernières années, l'UE s'est dotée d'un ensemble de nouveaux instruments, procédures et dispositions qui ont enrichi le jargon communautaire : « semestre européen », « Six Pack », « Pacte pour l'euro plus », « Traité budgétaire » (ou Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance), « Two Pack » ou encore « Mécanisme européen de stabilité » (voir annexe 1).

Ces évolutions récentes de la gouvernance économique européenne sont à l'origine d'une certaine confusion autour de **l'influence des autorités européennes sur les politiques et les choix nationaux** et nourrissent l'image d'une Europe qui restreint la souveraineté budgétaire et économique de ses États, voire qui les gouverne. Certes, l'expérience des pays qui ont reçu une assistance financière de l'UE et qui, en contrepartie, ont dû mettre en place un mémorandum d'accord, peut conforter cette perspective. Néanmoins, l'expérience de la Troïka est limitée géographiquement (aux pays qui, en perdant l'accès aux marchés financiers, ont aliéné leur souveraineté budgétaire) ainsi que temporairement, car elle n'a pas vocation à durer *ad eternum*, comme l'illustre le cas de l'Irlande qui vient de sortir de son plan d'aide fin 2013.

L'expérience des « pays sous-programme » ne doit ainsi pas nourrir des amalgames : au-delà de cette situation particulière, **la crise n'a pas modifié la répartition des compétences entre l'UE et ses États membres dans le domaine économique et budgétaire**. En effet, ce sont toujours les États membres – et eux seuls – qui définissent leurs politiques économiques et sociales et qui adoptent leur budget national. Ces choix nationaux doivent se faire, il est vrai, dans le respect d'un cadre d'action commun, qui a été défini non pas par la

1. Comité « Delors » pour l'étude de l'UEM, « *Rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne* », Office des publications des Communautés européennes, Luxembourg, 1989.

2. Tommaso Padoa-Schioppa, « *La crise de la dette dans la zone euro : l'intérêt et les passions* », Bref n° 16, Notre Europe – Institut Jacques Delors, Paris, mai 2010, p. 2..

Commission européenne mais par les États membres eux-mêmes, notamment à travers les dispositions introduites dans les traités dès la signature du traité de Maastricht en 1992 ou celles du Pacte de stabilité et croissance, adopté en 1997 et révisé en 2005 et 2011.

**Agir selon des règles communes est une condition incontournable pour garantir le bon fonctionnement d'une zone monétaire commune**, où il n'y a qu'une seule politique monétaire mais 18 politiques économiques et budgétaires nationales. La crise a d'ailleurs mis en évidence l'interdépendance entre les pays de la zone euro ; à défaut d'avoir agi en commun pour éviter la crise, les États membres ont dû agir en commun pour corriger les déséquilibres budgétaires et économiques qui se sont développés au cours de la première décennie de l'euro.

Alors que la campagne pour les prochaines élections européennes suscite un intérêt – et des interrogations – additionnel envers l'Union européenne, l'objectif de ce *Policy paper* est de clarifier **jusqu'à quel point la nouvelle gouvernance économique européenne issue de la crise restreint réellement le champ des souverainetés nationales**. Pour ce faire, nous partons d'une distinction établie par Yves Bertoncini entre trois types de pouvoirs ayant un impact très variable sur les États membres<sup>3</sup> :

- un **pouvoir de type « FMI »**, qui s'applique aux pays qui ont perdu l'accès aux marchés financiers et en vertu duquel les États membres ayant secouru leurs homologues réclament de peser sur leurs choix budgétaires, économiques et sociaux ; il y a ainsi dans cette nouvelle relation de pouvoir, une capacité pour les autorités européennes **d'imposer aux États membres une obligation de résultats mais aussi de moyens (partie 1)** ;
- un **pouvoir de type « ONU »**, qui se traduit par des procédures de contrôle des États membres fondées sur **une obligation de résultats** – éviter ou corriger les déséquilibres budgétaires ou macro-économiques – **mais non de moyens** – les États membres restent libres de leurs préférences économiques, budgétaires et sociales, bien qu'ils reçoivent des recommandations (non pas des exigences) de « Bruxelles ». Ces procédures reposent sur un système de sanctions pour les pays en infraction vis-à-vis des règles communes. Il s'agit de la **procédure de surveillance budgétaire (partie 2)** et de la **nouvelle procédure de surveillance des déséquilibres macroéconomiques (partie 3)** ;
- un **pouvoir de type « hyper-OCDE »**, pour le suivi européen des politiques économiques et sociales nationales, en vertu duquel Bruxelles peut recommander, mais non commander. Il s'agit donc d'un pouvoir très limité, car **l'action de l'UE n'est pas contraignante (partie 4)**.

## 1. Les « pays sous-programme » : une nouvelle relation de pouvoir alliant obligation de résultats et obligation de moyens

La crise et la réforme de la gouvernance économique européenne qu'elle a enclenchée ont mené à la création d'un nouveau statut, celui des pays qui, en perdant l'accès aux marchés, ont perdu une partie de leur souveraineté budgétaire. Selon les membres du groupe Padoa-Schioppa : la souveraineté s'arrête là où cesse la solvabilité (« sovereignty ends when solvency ends<sup>4</sup> ») (4.1.). Si ce nouveau statut alimente la crainte de voir Bruxelles – ou la Troïka – diriger les États membres, il est judicieux de clarifier que cette situation est limitée tant géographiquement que temporairement (4.2.).

3. En plus des trois régimes politiques ici présentés – « régime FMI », « régime ONU » et « régime hyper-OCDE » –, Yves Bertoncini inclut dans son analyse également un « régime Banque mondiale » fondé sur le principe que, si l'UE apporte une aide financière à ses États membres, elle doit servir à la promotion de réformes structurelles. Ce régime concerne une éventuelle situation future et non un système aujourd'hui en place et pour cette raison il n'est pas repris dans la structure de ce *Policy paper*. Voir Yves Bertoncini, « Zone euro et démocratie(s) : un débat en trompe l'œil », *Policy Paper n° 94, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, Paris, juillet 2013.

4. Enderlein et al., « Parachever l'euro - Feuille de route vers une union budgétaire en Europe », Rapport du Groupe Tommaso Padoa-Schioppa, *Études & Rapports n° 92, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, Paris, juin 2012.

## 1.1. « La souveraineté s'arrête là où cesse la solvabilité »

Lorsque, début 2010, la crise de la dette souveraine éclate dans la zone euro – avec les difficultés croissantes de la Grèce pour financer sa dette publique sur les marchés – **l'UEM est dépourvue de tout instrument de gestion de crise**. De plus, les traités européens prévoient une **clause de « non-renflouement »**, interdisant aux États membres d'assumer les dettes de leurs partenaires<sup>5</sup>. Toutefois, après plusieurs mois d'hésitations, les dirigeants européens ont dû se rendre à l'évidence que, compte tenu de l'interdépendance économique et financière très poussée entre les pays qui partagent la même monnaie, il était impératif de secourir les pays de la zone euro en détresse. En effet, un défaut de paiement d'un pays de la zone euro aurait eu une influence négative forte sur le système financier européen et aurait pu entraîner un effet domino dans les autres économies vulnérables de l'UEM, voire mener à une fragmentation de la zone euro. C'est ainsi guidés par cet **« intérêt personnel éclairé »**<sup>6</sup> que les États membres ont mis en place, dans l'urgence, des instruments de gestion de crise pour la zone euro.

Les États membres ont, dans ce contexte, mis en place en mai 2010 deux mécanismes de stabilité financière – le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et le Mécanisme européen de stabilité financière (MESF) – permettant d'apporter une assistance financière aux pays de la zone euro faisant face à des difficultés financières. Ces mécanismes ont été par la suite remplacés par un mécanisme permanent, le Mécanisme européen de stabilité (MES) (voir encadré 1).

### ENCADRÉ 1 ► Les mécanismes de stabilité financière dans la zone euro

Depuis 2010, les États membres ont créé trois instruments de stabilité financière qu'il convient de différencier :

- Le Fonds européen de stabilité financière (FESF) : instrument temporaire de nature intergouvernementale, créé en 2010 pour une durée de trois ans. Doté d'une capacité de prêt effective de 440 milliards d'euros, le FESF empruntait sur les marchés des capitaux sur la base de garanties octroyées par les pays de la zone euro ;
- Le Mécanisme européen de stabilité financière (MESF) : instrument créé en 2010, en même temps que le FESF. Avec une capacité d'intervention de 60 milliards d'euros, il a permis à la Commission européenne d'emprunter sur les marchés avec la garantie du budget de l'UE ;
- Le Mécanisme européen de stabilité (MES) : instrument permanent de nature intergouvernementale disposant d'une capacité d'intervention de 500 milliards d'euros. Il emprunte sur les marchés sur la base d'un capital propre – constitué par des versements provenant des pays de la zone euro (80 milliards) – et d'un capital callable de 620 milliards d'euros.

En échange d'une aide financière, les États membres qui ont perdu l'accès aux marchés ont dû accepter de s'engager dans la mise en œuvre d'un mémorandum d'accord, accordé avec les membres de la « Troïka » (la Commission européenne, la Banque centrale européenne (BCE) et le Fonds monétaire international (FMI)) et validé par le parlement national du pays en question. À travers ces mémorandums d'accord, les autorités européennes pèsent sur les choix budgétaires, économiques et sociaux nationaux. **Il ne s'agit donc pas uniquement d'une obligation de résultats, mais aussi d'une obligation de moyens, les mémorandums incluant une énumération des mesures concrètes que l'État membre doit adopter**. De plus, tout au long de la mise en œuvre de son programme d'ajustement, l'État membre est soumis à des évaluations trimestrielles de la Commission (en liaison avec la BCE) et du FMI ; et une éventuelle décision constatant que l'État membre ne se conforme pas à son programme d'ajustement entraînerait la suspension des versements de l'UE et du FMI. **Cette procédure de suivi de la mise en œuvre d'un programme d'ajustement remplace toutes les autres procédures de surveillance européenne**, les États membres en question n'étant

5. Article 125 du TFUE : « L'Union ne répond pas des engagements des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics d'un État membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique. Un État membre ne répond pas des engagements des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics d'un autre État membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique ».

6. Sofia Fernandes et Eulalia Rubio, « Solidarité européenne : pourquoi, combien, jusqu'à quand ? », Policy Paper n° 51, Notre Europe – Institut Jacques Delors, Paris, février 2012.

donc pas concernés, pendant la durée des programmes d'ajustement, par les procédures présentées dans les parties 2, 3 et 4 de ce *Policy paper*<sup>7</sup>.

Il est important de souligner que cette forte conditionnalité à laquelle est soumis un pays sous-programme a un double objectif. D'une part, elle vise à **garantir le rétablissement d'une situation économique et financière saine et durable** ainsi que la capacité du pays à se financer intégralement sur les marchés financiers. D'autre part, elle a pour objectif d'**éviter l'aléa moral** qui pourrait mener certains pays à relâcher leurs efforts budgétaires en comptant sur un sauvetage des partenaires européens. L'expérience des dernières années nous montre que ce deuxième objectif a été atteint avec succès, car les États membres faisant face à des difficultés financières font tout leur possible pour éviter de recourir à l'assistance financière de l'UE<sup>8</sup>.

“ LA RÉPONSE À LA  
CRISE A ÉTÉ FONDÉE  
SUR LA DIALECTIQUE  
SOLIDARITÉ-CONTRÔLE ”

Ainsi, la réponse des États membres à la crise de la dette publique dans certains pays de l'UE a été fondée sur la dialectique solidarité-contrôle, menant à l'établissement d'une nouvelle relation de pouvoir entre l'UE et les États membres qui ont bénéficié de l'assistance financière de l'UE et du FMI. **Ces derniers ont de facto perdu une partie de leur souveraineté budgétaire, en raison de leur incapacité à se financer sur les marchés financiers à des taux raisonnables.**

## 1.2. Une situation limitée géographiquement et temporairement

Cette nouvelle relation de pouvoir entre l'UE et certains États membres se traduit, certes, par une intervention directe des autorités européennes sur les choix budgétaires, économiques et sociaux nationaux. Néanmoins, il faut souligner que cette nouvelle relation ne constitue pas une règle mais bien une exception et qu'elle ne peut avoir lieu que quand un État membre a recours à l'assistance financière du MES. Ainsi, cette nouvelle relation de pouvoir ne s'est exercée, à ce stade, que sur quatre pays de la zone euro : la Grèce, l'Irlande, le Portugal et Chypre<sup>9</sup>. **La capacité d'intervention des autorités européennes, qui se traduit par l'imposition d'une « obligation de résultats ainsi que de moyens » sur les États membres, est donc limitée géographiquement.**

De plus, **ces nouveaux pouvoirs sont également limités dans le temps** et ne peuvent être exercés que tant que dure le programme d'aide financière ; cette nouvelle relation de pouvoir n'a donc pas vocation à durer indéfiniment. Il est intéressant à ce titre de souligner que les deux pays étant jusqu'à présent arrivés au terme de leur programme d'ajustement – l'Irlande et le Portugal – ont souhaité revenir sur les marchés financiers dès la fin de leur programme, alors que les autorités européennes leur proposaient un programme de précaution qui leur aurait permis de recourir à une ligne de crédit du MES en cas de difficultés à se financer sur les marchés. Cela leur aurait éventuellement permis de bénéficier de taux d'intérêts plus bas pour financer leur dette ; mais cela était également synonyme d'une prolongation des contraintes imposées par les autorités européennes sur les choix de politiques économique et budgétaire nationales.

Il faut toutefois souligner que, au terme de leur programme d'ajustement, les États membres ne retrouvent pas automatiquement la même relation avec les autorités européennes que celle qui avait lieu avant l'adoption du programme. En effet, l'un des règlements du « Two Pack » introduit une **surveillance post-programme** qui aura lieu aussi longtemps que le pays n'aura **remboursé au moins 75% de l'aide** qu'il a reçue<sup>10</sup>. Cette surveillance post-programme ne peut cependant aucunement se comparer à la conditionnalité attachée à la

7. Cette nouvelle relation de pouvoir entre l'UE et les États membres qui font face à des difficultés financières a été introduite dans le droit dérivé européen à travers l'un des règlements du « Two Pack » : Règlement n° 472-2013 du 21 mai 2013.

8. Afin d'éviter à l'avenir qu'un pays refuse de demander une assistance financière jusqu'à ce qu'il se retrouve privé de l'accès aux marchés pour se refinancer – ce qui empire sa situation budgétaire et augmente ses besoins d'assistance financière – le Règlement n° 472-2013 prévoit que le Conseil peut recommander à un État membre faisant face à des perturbations financières graves de rechercher une assistance financière et de préparer un programme d'ajustement macroéconomique.

9. L'Espagne a également bénéficié d'une aide financière du MES, mais destinée à son secteur bancaire ; par conséquent, le mémorandum d'accord ne portait que sur le secteur financier et non sur les politiques budgétaires, économiques et sociales nationales.

10. Article 14 du Règlement n° 472-2013.



mise en place d'un programme d'ajustement. Pour les pays sous surveillance post-programme, il n'y a plus une obligation de moyens, mais une obligation de résultats : garantir les conditions budgétaires et macroéconomiques nécessaires afin que la dette publique nationale soit soutenable et que la compétitivité de l'économie soit renforcée. Après la sortie de leur programme, les pays sont ainsi soumis à des évaluations semestrielles de la Commission et, si un problème est détecté, le Conseil peut adopter une recommandation demandant à l'État membre en question de prendre des mesures correctives. Il s'agit donc d'un **pouvoir de recommandation et non d'intervention sur la conduite des politiques nationales**. Deux pays se trouvent actuellement dans cette situation : l'Irlande et l'Espagne (dans le cas espagnol, la surveillance ne repose que sur les développements du secteur financier dans la mesure où l'assistance financière n'était que pour le secteur bancaire). Si cette surveillance est bien moins contraignante que celle pour les pays sous-programme, elle peut néanmoins durer très longtemps ; à titre d'exemple, les prêts à l'Irlande ayant une maturité moyenne de 20 ans, la Commission prévoit que la surveillance post-programme de l'Irlande durera au moins jusqu'en 2031<sup>11</sup>.

## 2. Prévenir et corriger les déséquilibres budgétaires : une obligation de résultats, non de moyens

Afin de pouvoir adhérer à la monnaie commune, les États membres ont dû respecter un ensemble de critères, définis à Maastricht et baptisés « critères de convergences ». Parmi les cinq critères, il y en avait deux dans le domaine budgétaire qui fixaient des limites à l'endettement des États membres. Ces règles d'« adhésion » à l'euro sont devenues des règles de « conduite » - reprises dans le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) adopté en 1997 - visant à **garantir la discipline budgétaire des États membres, une condition nécessaire à la stabilité de la zone euro**.

Le PSC établit ainsi des limites qui régissent la conduite des politiques budgétaires des États membres ; toutefois, tant qu'ils respectent ces limites, les États membres peuvent conduire librement leur politique budgétaire nationale. Il y a donc, **dans la surveillance budgétaire européenne, une obligation de résultats, mais non de moyens**. Afin de mieux comprendre l'étendue des pouvoirs et de l'action des autorités européennes dans ce domaine, nous commençons par rappeler les règles budgétaires que les États membres se sont engagés à respecter (2.1). Nous présentons ensuite la procédure de surveillance budgétaire qui se déroule tout au long de l'année (2.2.) ainsi que les contraintes qui s'imposent aux États membres ne respectant pas les règles budgétaires (2.3.). Enfin, nous établissons un aperçu de la conduite budgétaire des États membres depuis l'adoption du PSC ainsi que de leur situation actuelle (2.4.).

### 2.1. Les règles budgétaires européennes... au-delà du seuil de 3% du PIB pour le déficit public

Si l'établissement de règles de discipline budgétaire commune est justifié par la nécessité d'éviter une mauvaise conduite des politiques budgétaires au niveau national - ce qui menacerait la stabilité de l'ensemble de la zone euro -, il est néanmoins judicieux de souligner d'entrée de jeu que le respect des règles budgétaires est avant tout dans l'intérêt de chaque État membre. En effet, les déficits budgétaires représentent une dette qui est transmise aux générations futures. Or, ces dernières méritant bien mieux que d'hériter du remboursement de la dette des générations passées. Un budget en déficit est justifiable en cas de conjoncture défavorable ou s'il est lié à des dépenses d'investissement à long terme - qui renforcent le potentiel de croissance des États membres -, mais ne doit pas représenter une règle. Ce constat est assez intuitif et devrait être consensuel. Toutefois, certains pays présentent continuellement, depuis des décennies, un budget en déficit ; c'est le cas de la France.

11. Commission européenne, « *Economic Adjustment Programme for Ireland. Autumn 2013 Review* », *Occasional Paper 167*, Bruxelles, décembre 2013, p. 40.



## “ LA “RÈGLE” PRÉCONISÉE PAR LE PSC EST L’ÉQUILIBRE DES COMPTES PUBLICS ”

Cette prise de conscience de l’intérêt national doit être le point de départ dans la discussion sur la discipline budgétaire requise aux pays de l’UE. Ensuite, il est important de clarifier que la discipline budgétaire ne repose pas uniquement sur l’objectif d’un déficit public limité à 3% du PIB. Cette règle, largement connue du grand public, constitue une exception autorisée et non l’objectif en soi pour les finances publiques nationales. La « règle » préconisée par le PSC est en effet l’équilibre des comptes publics. Les déficits doivent ainsi représenter une exception, permettant aux États membres de faire face aux retournements de conjoncture ou à d’autres situations exceptionnelles, et non la règle – surtout quand l’endettement du pays est supérieur à 60% du PIB. Nous rappelons ci-après les autres règles budgétaires que les États membres se sont engagés à respecter dans la conduite de leur politique budgétaire.

### 2.1.1. Frein à l’endettement – un déficit structurel limité à 0,5% du PIB

Alors que le Pacte de stabilité préconise des comptes publics en équilibre, le déficit public de chaque État membre doit répondre à une deuxième exigence, au-delà de la limite de 3 % pour le déficit nominal. Selon les règles budgétaires européennes, les États membres doivent poursuivre un **objectif budgétaire à moyen terme (OBMT), défini en termes de solde structurel<sup>12</sup>, limité à 0,5% du PIB<sup>13</sup>**. Le respect de cette règle garantira que les éventuels déficits nominaux enregistrés par les pays sont liés à la conjoncture et donc temporaires. Le non-respect de cette règle de déficit structurel peut être sanctionné par une pénalité financière (dans le cadre du volet préventif du PSC) mais seule la violation de la règle des 3% mène à l’ouverture d’une PDE (voir encadré 3). Les pays signataires du Traité budgétaire se sont d’ailleurs engagés à traduire dans leur législation nationale cet objectif de solde structurel<sup>14</sup>. Il s’agit donc d’inclure dans le droit national – de préférence dans la Constitution – ce « frein à l’endettement », afin de garantir l’appropriation nationale des règles budgétaires européennes. Selon un rapport publié par le Conseil allemand d’experts économiques sur la mise en œuvre du Traité budgétaire, parmi les pays de la zone euro qui avaient début 2014 introduit cette règle budgétaire dans leur droit national (tous à l’exception de la Belgique, Estonie, Grèce, Malte et Slovaquie), seulement quatre pays ont introduit cette règle dans leur constitution (Allemagne, Espagne, Italie et Slovaquie)<sup>15</sup>.

La nouvelle législation européenne prévoit également une « **trajectoire d’ajustement** », selon laquelle les États membres n’ayant pas atteint leur OBMT doivent réduire leur déficit structurel d’au moins 0,5% du PIB par an. De plus, suite à l’entrée en vigueur du Traité budgétaire, les États signataires ont dû ancrer dans leur droit national, « au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférences constitutionnelles », la création d’un **mécanisme de correction budgétaire** automatique. Ce mécanisme doit être activé si le solde structurel s’écarte de l’OBMT ou de la trajectoire d’ajustement. Sur la base de principes communs établis par la Commission, les États membres ont introduit dans leur législation nationale différents types de mécanismes de correction budgétaire. Ainsi, comme le met en évidence le Conseil allemand d’experts économiques, alors que la majorité des pays a introduit cette disposition à travers une obligation de moyens (adopter un plan d’action contraignant visant à corriger l’écart vérifié), d’autres pays – notamment l’Autriche, le Portugal, l’Espagne et la Lettonie – sont allés plus loin en établissant également des dispositions concernant le délai (un an pour l’Espagne) ou l’ampleur de la correction.

12. Données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures exceptionnelles.

13. Cette disposition est prévue dans le Traité budgétaire et s’applique aux pays signataires de ce traité. Les dispositions du PSC sont moins contraignantes que celles du Traité budgétaire dans la mesure où elles établissent que le solde structurel des pays doit se situer entre -1% du PIB et l’excédent budgétaire. De plus, il faut souligner que le Traité budgétaire prévoit que les États membres dont le ratio d’endettement est nettement inférieur à 60% du PIB et dont les risques pour la viabilité de leurs finances publiques sont faibles sont autorisés à avoir un déficit structurel jusqu’à 1% du PIB.

14. L’article 3 du Traité budgétaire prévoit que le déficit structurel des États membres doit être inférieur à 0,5% du PIB et que cette disposition doit prendre « effet dans le droit national des parties contractantes au plus tard un an après l’entrée en vigueur du présent traité, au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon ». Les signataires du Traité budgétaire peuvent se voir infliger une amende égale à 0,1% du PIB s’ils n’ont pas correctement intégré le pacte budgétaire à leur droit national.

15. Conseil allemand d’experts économiques, « *Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area Member States* », Working Paper 08/2013, novembre 2013.

### 2.1.2. Une dette publique limitée à 60% du PIB ou qui se réduit au rythme de 5% par an vers la valeur de référence

Enfin, rappelons qu'à la règle budgétaire concernant le déficit public s'ajoute celle relative à la dette publique des États membres. Depuis la réforme du PSC en 2011, une importance accrue est accordée au critère de la dette publique qui doit, selon l'article 126 du TFUE, être limitée à 60% du PIB ou « s'approcher de la valeur de référence à un rythme satisfaisant ». Désormais, ce critère est considéré satisfait si **l'écart par rapport à la valeur de référence (60% du PIB) s'est réduit sur les trois années précédentes à un rythme moyen d'un vingtième (5%) par an**. Cette disposition du PSC est également reprise dans le Traité budgétaire. Les États membres qui ne satisfont pas cette règle de réduction de la dette seront placés sous procédure de déficit excessif (PDE), même si leur déficit public est inférieur à 3% du PIB<sup>16</sup>.

De plus, afin de garantir que les recettes exceptionnelles ne sont pas dépensées mais consacrées à la réduction de la dette, le nouveau PSC fixe une limite au taux d'accroissement annuel des dépenses publiques qui doit être – pour les États qui n'ont pas encore atteint leur OBMT – inférieur au taux de croissance potentielle du PIB à moyen terme<sup>17</sup>, sauf si ce dépassement est compensé par une augmentation équivalente des recettes.

## 2.2. La procédure de surveillance budgétaire dans l'UE

Les pouvoirs de Bruxelles sur les États membres se traduisent non seulement par les règles que chaque pays doit respecter, mais également par les pouvoirs de contrôle dont les autorités européennes disposent pour garantir le respect des règles. Afin de **garantir la transparence et la confiance dans les relations entre les autorités nationales et européennes**, la réforme récente de la surveillance budgétaire européenne inclut de nouvelles dispositions concernant la qualité des cadres budgétaires nationaux ainsi que la fiabilité et l'indépendance des statistiques et des prévisions macroéconomiques (*voir encadré 2*).

### ENCADRÉ 2 ► Garantir la transparence et la confiance dans les relations entre les autorités nationales et européennes

Le « Six Pack » inclut une directive qui prévoit un ensemble de dispositions visant à **améliorer les cadres budgétaires nationaux**, en veillant à la **qualité des systèmes de comptabilité et de statistique** ainsi que **des pratiques en matière de prévision**. Cette directive confirme le principe d'indépendance des autorités statistiques nationales ainsi que la possibilité pour la Commission d'organiser des missions de suivi sur le terrain, afin de garantir que la surveillance multilatérale des institutions européennes se fonde sur des **statistiques fiables et indépendantes**. Pour les pays de la zone euro, la directive du « Six Pack » prévoit également la **possibilité d'infliger une amende**, plafonnée à 0,2% du PIB, à un pays qui a, intentionnellement ou par grave négligence, fait des déclarations erronées au sujet des données relatives au déficit et à la dette.

Le Traité budgétaire et le « Two Pack » ajoutent une exigence aux États membres, qui est celle de la création de **conseils budgétaires indépendants** ou disposant d'une autonomie fonctionnelle pour surveiller la mise en œuvre des règles budgétaires. Ces conseils budgétaires doivent réaliser ou approuver les prévisions macroéconomiques indépendantes ainsi que veiller à la transparence et à la crédibilité des mécanismes de correction budgétaire nationaux (en cas d'écart par rapport à la trajectoire d'ajustement). Les avis de ces conseils budgétaires ne sont cependant pas contraignants pour les gouvernements nationaux. Le **principe « se conformer ou s'expliquer »** – en vertu duquel les États membres doivent suivre l'avis de ces conseils budgétaires ou expliquer pourquoi ils s'en écartent – ferait en sorte que les évaluations ne puissent être ignorées, sans pour autant porter atteinte aux prérogatives politiques des autorités budgétaires.

La procédure de surveillance budgétaire est intégrée dans le cycle de coordination baptisé « **semestre européen** » (*voir annexe 3*). Dans le domaine budgétaire, nous pouvons distinguer deux étapes clés dans la relation entre les États membres et les autorités européennes.

16. Il faut souligner que ce critère ne s'applique pas aux États membres soumis à une PDE avant l'entrée en vigueur du « Six Pack » tant qu'ils n'auront pas mis fin à leur déficit excessif et, au cours des trois premières années suivantes, le Conseil pourra fixer des objectifs moins contraignants.

17. Pour les pays ayant atteint leur OBMT, le taux d'accroissement des dépenses publiques peut être égal mais non supérieur au taux de croissance potentielle du PIB à moyen terme.

### 2.2.1. La présentation des programmes de stabilité ou convergence et les recommandations par pays

La première étape, au printemps, consiste en la **présentation par chaque État membre d'un programme de stabilité (pour les pays de la zone euro) ou de convergence (pour les pays non membres de la zone euro)**. Dans ces programmes, les États membres présentent leur stratégie budgétaire à moyen terme, c'est-à-dire la manière dont ils comptent parvenir à moyen terme à une situation budgétaire saine ou préserver une telle situation, conformément aux exigences du PSC. Suite à une analyse des programmes de stabilité ou convergence de chaque État membre, les institutions européennes adressent des **recommandations à chaque État membre**. Deux clarifications sont nécessaires concernant les orientations que les États membres reçoivent de Bruxelles chaque année et dont la portée ne doit pas être surestimée.

D'une part, les recommandations adressées aux États membres chaque année sont proposées par la Commission mais elles sont débattues au sein du Conseil et les ministres peuvent les amender. Les amendements sont fréquents et à titre d'exemple, rappelons que lors de l'exercice 2013, la France a obtenu des inflexions dans la version finale de ses recommandations par rapport à la version de la Commission ; notamment, au lieu de demander à la France de relever « l'âge légal » de départ à la retraite comme l'a proposé la Commission, le ministre français avait demandé à ce que cette référence soit remplacée par une augmentation de l'âge effectif de départ à la retraite<sup>18</sup>. Après le débat au Conseil, les recommandations sont validées par le Conseil européen. Les recommandations par pays ne sont ainsi pas des recommandations de la Commission mais **des recommandations du Conseil, que le ministre des Finances et le chef d'État ou gouvernement de chaque pays ont validées**.

D'autre part, **les autorités européennes adressent aux États membres des « recommandations » et non des « exigences »**. Les États membres sont invités à suivre les recommandations qui leur sont adressées mais, s'il y a une obligation de résultats, il n'y a pas d'obligation de moyens. Si un État membre ne respecte pas les recommandations qui lui sont adressées mais respecte les règles budgétaires ou la trajectoire de réduction de son déficit public – s'il est sous procédure de déficit excessif – en privilégiant d'autres mesures, il ne peut être soumis à aucune « réprimande » de Bruxelles.

### 2.2.2. L'opinion de la Commission sur les plans budgétaires nationaux

“ LA COMMISSION NE  
PEUT PAS METTRE UN VETO  
À UN BUDGET NATIONAL ”

La deuxième étape de la procédure de surveillance budgétaire a lieu à l'automne et ne concerne que les pays de la zone euro. En effet, depuis 2013<sup>19</sup>, afin de garantir que les États membres prennent en considération les recommandations par pays dans leur budget, les pays qui partagent la même monnaie **doivent présenter, avant le 15 octobre, leur projet de budget** pour l'année à venir avant leur adoption par les parlements nationaux. **La Commission** analyse ces plans budgétaires nationaux et **présente une opinion à chaque État membre** (qui, contrairement aux recommandations par pays adoptées en juin, n'est pas validée par le Conseil). Dans ce contexte, la Commission peut, lorsqu'elle constate un manquement particulièrement grave aux obligations de politique budgétaire prévues dans le PSC, demander à l'État membre concerné, dans les deux semaines qui suivent la présentation de ce projet, de le réviser. Toutefois, cette nouvelle étape de la surveillance budgétaire ne confère pas à la Commission la possibilité de mettre un veto à un budget national ni même de changer directement ce plan budgétaire. De plus, l'État membre en question peut décider de ne pas suivre l'opinion de la Commission ; la seule sanction à laquelle il peut être soumis est que ce non-respect sera considéré comme un facteur aggra-

18. Recommandation selon la version de la Commission : « La France doit prendre des mesures (...) pour équilibrer durablement le système de retraite en 2020 au plus tard, par exemple en adaptant les règles d'indexation, en augmentant encore l'âge légal de départ à la retraite et la durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein et en réexaminant les régimes spéciaux (...) » ; Recommandation adoptée par le Conseil : « La France doit prendre des mesures (...) pour équilibrer durablement le système de retraite en 2020 au plus tard, par exemple en adaptant les règles d'indexation, en augmentant la durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein, en relevant encore l'âge effectif de départ à la retraite en alignant l'âge de la retraite ou les prestations de pension sur l'évolution de l'espérance de vie et en réexaminant les régimes spéciaux (...) ».

19. Cette nouvelle étape est prévue dans le Règlement n° 473-2013 du 21 Mai 2013 du « Two Pack » (article 6).

vant si l'État membre est sous PDE et ne respecte pas le délai qui lui a été fixé pour revenir sous le seuil des 3% du PIB pour son déficit public.

### 2.3. La correction des déséquilibres budgétaires : une action européenne basée sur un système de sanctions

Ayant conscience que l'incitation politique aurait des limites dans la discipline budgétaire requise à chaque pays, les dirigeants européens ont prévu, dès le traité de Maastricht, que la surveillance budgétaire soit assortie, pour les pays de la zone euro, d'un mécanisme de sanctions. Ainsi, quand un pays ne respecte pas les règles budgétaires, il est placé sous procédure de déficit excessif (PDE) et se voit impartir un délai pour corriger son déficit. Cela implique qu'il est soumis à une surveillance accrue ; par exemple, en plus de leur plan budgétaire, les États membres de la zone euro sous PDE doivent également présenter à l'automne un « programme de partenariat budgétaire et économique » (PPE) décrivant les mesures prévues pour assainir leurs finances publiques<sup>20</sup>.

Depuis la réforme du PSC en 2011, **les sanctions auxquelles sont soumis les pays de la zone euro sont plus précoces et plus graduelles** (voir encadré 3), pouvant être appliquées avant même qu'un pays ne soit placé sous PDE, s'il ne respecte pas sa trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de son OBMT.

#### ENCADRÉ 3 ► Sanctions financières pour les pays de la zone euro prévues dans le Pacte de stabilité et de croissance (PSC)

VOLET PRÉVENTIF DU PSC	VOLET CORRECTIF DU PSC	
Dépôt de 0,2% du PIB portant intérêt	Dépôt de 0,2% du PIB ne portant pas intérêt	Amende de 0,2% du PIB (pouvant aller jusqu'à 0,5% du PIB)
En cas d'« écart important » par rapport à l'OBMT ou à la trajectoire d'ajustement censée y mener, le Conseil adresse à l'État membre un avertissement. Si la situation de l'État membre n'est pas redressée au bout d'un an, le Conseil peut imposer la constitution d'un dépôt porteur d'intérêt correspondant à 0,2% du PIB. Ce dépôt sera restitué à l'État membre si l'écart constaté est corrigé.	Un dépôt ne portant pas intérêt, équivalant à 0,2% du PIB, sera imposé après qu'il aura été décidé de soumettre un pays à la procédure concernant les déficits excessifs.	Le dépôt constitué sera converti en une amende équivalant à 0,2% du PIB en cas de non-respect de la recommandation initiale du Conseil demandant de corriger le déficit. Si le non-respect se poursuit, la sanction sera augmentée, pouvant atteindre 0,5% du PIB.

De plus, **les sanctions prévues dans le cadre du PSC sont désormais quasi-automatiques**, une fois qu'elles sont adoptées selon la règle de la majorité qualifiée inversée, en vertu de laquelle la proposition de la Commission d'infliger des sanctions pour non-respect du PSC sera considérée comme adoptée sauf si le Conseil la rejette à la majorité qualifiée.

Ces nouveautés du « Six Pack » laissent néanmoins toujours au Conseil diverses possibilités de « blocage » car les décisions d'imposer des sanctions doivent être précédées d'une décision prise à la majorité qualifiée ordinaire (pour la mise sous PDE d'un pays ou la constatation de l'absence d'action effective pour corriger le déficit excessif)<sup>21</sup>. **Le traité budgétaire apporte une réponse à ces possibilités de blocage du « Six Pack »** une fois qu'il inclut une disposition prévoyant que les pays signataires s'engagent à élargir le principe de la majorité qualifiée inversée à toutes les recommandations de la Commission concernant une PDE<sup>22</sup>.

20. Cette exigence a été introduite par le Traité budgétaire (article 5). Il faut toutefois souligner que ces programmes n'ont pas de valeur juridiquement contraignante et correspondent à une obligation d'information. Le Conseil adopte un avis, sur proposition de la Commission, relatif au PPE de chaque pays. Certains États membres sous PDE présentent d'ailleurs un seul document en octobre à la Commission, ce document unique faisant lieu de « projet de plan budgétaire » et de « programme de partenariat budgétaire et économique », comme c'est le cas de la France.

21. La seule exception est l'adoption de la sanction prévue dans le cadre du volet préventif du PSC, qui est précédée d'une décision à la majorité simple inversée.

22. L'article 7 du Traité budgétaire prévoit que : « Les parties contractantes dont la monnaie est l'euro s'engagent à appuyer les propositions ou recommandations soumises par la Commission européenne lorsque celle-ci estime qu'un État membre de l'UE dont la monnaie est l'euro ne respecte pas le critère du déficit dans le cadre d'une procédure concernant les déficits excessifs. Cette obligation ne s'applique pas lorsqu'il est établi que, parmi les parties contractantes dont la monnaie est l'euro, une majorité qualifiée, calculée par analogie avec les dispositions pertinentes des traités sur lesquels l'UE est fondée sans tenir compte de la position de la partie contractante concernée, est opposée à la décision proposée ou recommandée ». Cette disposition n'inclut donc pas les décisions relatives au volet préventif du PSC.

Enfin, il faut souligner que si avec la réforme récente de la surveillance budgétaire, les sanctions deviennent quasi-automatiques dès lors que la Commission les propose, cette dernière ne propose pas de manière systématique l'application de sanctions à un État membre s'il ne respecte pas ses engagements dans le cadre de la correction de son déficit excessif. Comme nous le verrons dans le point 2.4., **la Commission peut décider d'ajuster la trajectoire d'ajustement budgétaire d'un État membre si certaines conditions se vérifient**. De plus, soulignons que les sanctions ont avant tout un objectif dissuasif, car l'imposition d'une sanction financière à un État membre faisant face à des difficultés budgétaires ne semble pas très réaliste.

## 2. 4. La discipline budgétaire dans la zone euro depuis l'adoption du Pacte de stabilité et de croissance

Si les règles budgétaires européennes nourrissent l'image d'une Europe qui restreint le champ des souverainetés nationales, force est de constater que **le respect de ces règles a été limité** depuis l'adoption du Pacte de stabilité en 1997<sup>23</sup>. En 17 ans, seulement 4 pays sur 28 n'ont jamais vu leurs déficits dépasser les 3% de leur richesse nationale (l'Estonie, la Finlande, le Luxembourg et la Suède) (voir annexe 2). Pour certains pays, le respect de ce seuil a été l'exception plutôt que la règle (à titre d'exemple, la France n'a respecté ce critère que sept fois, le Portugal et la Grèce jamais). Malgré cela, **aucune sanction financière n'a jamais été adoptée**, la seule proposition de la Commission sur ce registre – à l'encontre de la France et de l'Allemagne en 2003 – ayant été rejetée par les États membres.

“ LES RÈGLES NE  
SONT PAS APPLIQUÉES  
AVEUGLÉMENT PAR LES  
AUTORITÉS EUROPÉENNES ”

Ce constat met en évidence que les règles ne sont pas appliquées aveuglément par les autorités européennes. **Le Pacte de stabilité prévoit en effet que, dans son évaluation de la situation budgétaire des États membres, la Commission doit prendre en considération les facteurs suivants** : i) la vérification d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné ; ii) une période de grave récession économique ; et iii) la mise en œuvre de réformes structurelles majeures<sup>24</sup>. La référence à ces situations exceptionnelles fait que l'exercice de la **surveillance budgétaire**

**par les institutions européennes n'est pas un exercice rigide mais un exercice dans lequel il existe une marge de flexibilité**. Cette dernière sera plus ou moins importante, selon le degré de zèle comptable appliqué par les membres de la Commission européenne. Plusieurs États membres ont bénéficié de cette flexibilité au cours des dernières années, notamment l'Espagne, le Portugal, la Grèce, la France, les Pays-Bas et la Slovaquie, qui ont bénéficié d'une ou deux années supplémentaires pour corriger leur déficit excessif.

Actuellement, **dix-sept pays de l'UE (dont douze sont membres de la zone euro) sont soumis à une PDE** (voir tableau 1). Les pays de la zone euro qui sont sous PDE le sont tous depuis 2009, à l'exception de Chypre (depuis 2010) et Malte (depuis 2013).

Comme l'illustre le tableau 3, selon les prévisions de la Commission, en 2013, **seuls deux pays de la zone euro ont atteint leur OMBT** (l'Allemagne et le Luxembourg). Bien que la Grèce n'ait pas défini d'OMBT, soulignons qu'elle enregistre l'excédent budgétaire structurel le plus important de la zone euro, représentant 1,7% du PIB. Alors que les nouvelles règles budgétaires prévoient que les États membres n'ayant pas atteint leur OMBT doivent réduire leur déficit structurel de 0,5% du PIB par an, seule environ la moitié des pays de la zone euro se sont conformés à cette trajectoire d'ajustement. C'est notamment le cas de la France qui, ayant des difficultés à respecter ses engagements en termes de réduction du déficit nominal, s'est toutefois conformée en 2013 à l'obligation concernant la réduction du déficit structurel, avec un effort représentant 0,8% du PIB.

23. Voir Yves Bertoncini et Sofia Fernandes, « Le "Pacte de stupidité" n'est pas stable », *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, Paris, avril 2014.

24. Les deux premiers facteurs doivent être pris en considération dans les évaluations relatives à un pays sous PDE, alors que le troisième doit, selon le PSC, être pris en compte dans l'évaluation de la trajectoire d'ajustement en vue d'atteindre l'OMBT.

En ce qui concerne le déficit public, tous les pays de la zone euro qui sont sous PDE ont enregistré une baisse de leur déficit public en 2013 par rapport à 2012, à l'exception de la Grèce et de la Slovaquie. Ces deux pays ont subi une forte augmentation de leur déficit public (qui se situe à 12,7% pour la Grèce et 14,7% pour la Slovaquie) due à des dépenses exceptionnelles de soutien à leur secteur bancaire<sup>25</sup>.

Tableau 1 ► Indicateurs budgétaires des pays de la zone euro

	OBMT (DÉFINI EN 2013)	SOLDE PUBLIC STRUCTUREL		SOLDE PUBLIC NOMINAL		DÉLAI POUR LA CORRECTION DU DÉFICIT EXCESSIF (DÉFICIT NOMINAL)
		2012	2013 (PRÉVISION)	2012	2013	
Belgique	0,75	-2,9	-2,2	-4,1	-2,6	2013
Allemagne	-0,5	-0,3	0,6	0,1	0,0	PDE terminée en 2012
Estonie	0,0	-0,2	-0,5	-0,2	-0,2	Pas de PDE
Irlande	0,0	-7,7	-6,4	-8,2	-7,2	2015
Grèce	n/a	-0,1	1,7	-8,9	-12,7	2016
Espagne	0,0	-5,1	-4,3	-10,6	-7,1	2016
France	0,0	-3,6	-2,8	-4,9	-4,3	2015
Italie	0,0	-1,4	-0,8	-3,0	-3,0	PDE terminée en 2013
Chypre	n/a	-6,4	-3,8	-6,4	-5,4	2016
Lettonie	-0,5	-0,2	-1,3	-1,3	-1,0	PDE terminée en 2013
Luxembourg	0,5	1,0	1,0	0,0	0,1	Pas de PDE
Malte	0,0	-3,8	-3,1	-3,3	-2,8	2014
Pays-Bas	-0,5	-2,7	-1,8	-4,1	-2,5	2014
Autriche	-0,45	-1,6	-1,5	-2,6	-1,5	2013
Portugal	-0,5	-4,0	-3,6	-6,4	-4,9	2015
Slovaquie	-0,0	-2,6	-2,2	-4,0	-14,7	2015
Slovaquie	-0,5	-3,9	-2,3	-4,5	-2,8	2013
Finlande	-0,5	-1,0	-0,9	-1,8	-2,1	PDE terminée en 2011

Source : Programmes de stabilités présentés par les États membres en 2013 pour l'OBMT ; European Economic Forecast, Winter 2014, tableau 41, pour le solde structurel et Eurostat pour le solde nominal.

En ce qui concerne la dette publique, en 2013, **seulement cinq pays de la zone euro enregistrent une dette inférieure à 60% du PIB** – Estonie, Finlande, Lettonie, Luxembourg, Slovaquie – et le niveau d'endettement de la zone euro est de plus de 90% du PIB (voir annexe 2).

### 3. La nouvelle procédure de surveillance des déséquilibres macroéconomiques

La crise dans la zone euro a touché fortement des pays enregistrant des problèmes relatifs à leurs finances publiques, comme la Grèce ou le Portugal ; mais d'autres pays respectant les règles budgétaires, comme l'Irlande ou l'Espagne, ont également été très touchés par cette crise. Cela a mis en évidence **le manque d'instruments au niveau européen pour déceler, prévenir et corriger les déséquilibres macroéconomiques dans la zone euro**, qui nuisent à la stabilité de l'ensemble. Afin de répondre à cette faiblesse, le pilier économique de

25. Le déficit budgétaire de la Grèce, hors dépenses exceptionnelles de recapitalisation du système bancaire, est de 2,1% du PIB, selon Eurostat. Malgré son déficit public élevé, la Grèce a enregistré une belle performance en termes d'ajustement budgétaire en 2013, car au-delà de son excédent budgétaire structurel représentant 1,7% du PIB, elle a également enregistré un excédent budgétaire primaire (hors service de la dette) de 0,8% du PIB. En ce qui concerne la Slovaquie, la recapitalisation de son secteur bancaire a représenté 10,3% de son PIB.



l'UEM a été complété par la mise en place d'une procédure de surveillance des déséquilibres macroéconomiques (3.1.). Néanmoins, cette nouvelle procédure est plus faible que celle dans le domaine budgétaire (3.2). Enfin, nous dressons un bilan des trois premiers exercices de cette surveillance macroéconomique (3.3.).

### 3.1. Prévenir et déceler les déséquilibres macroéconomiques

La procédure de surveillance des déséquilibres macroéconomiques est fondée, tout comme la procédure de surveillance budgétaire, sur un système de sanctions financières et impose **une obligation de résultats aux États membres - éviter les déséquilibres macroéconomiques - et non de moyens**. La nouvelle procédure comporte deux étapes visant à prévenir et déceler les déséquilibres macroéconomiques.

#### 3.1.1. Mécanisme d'alerte – identification des pays en risque de déséquilibre macroéconomique

La première procédure consiste en un **mécanisme d'alerte** qui vise à faciliter la détection précoce et le suivi des déséquilibres. Dans ce cadre, la Commission élabore un rapport annuel comportant une évaluation économique et financière fondée sur un tableau de bord comprenant un ensemble de onze indicateurs relatifs aux principales sources de déséquilibres macroéconomiques (voir encadré 4) et dont les valeurs sont comparées à leurs seuils indicatifs. Sur la base de ce rapport annuel, la Commission identifie les États membres qu'elle considère comme susceptibles d'être touchés par un déséquilibre.

#### ENCADRÉ 4 ► Indicateurs du tableau de bord de surveillance des déséquilibres macroéconomiques

INDICATEURS – DÉSÉQUILIBRE EXTÉRIEUR ET COMPÉTITIVITÉ
Moyenne sur trois ans du solde du compte courant en % du PIB (dans une fourchette comprise entre -4% et +6% du PIB)
Position extérieure globale nette en % du PIB (seuil de -35% du PIB)
Variation en % des parts de marché à l'exportation sur cinq ans (seuil de -6%)
Variation sur trois ans des coûts salariaux unitaires nominaux (seuils de +9% pour les pays de la zone euro, de +12% pour les États hors zone euro)
Variation sur trois ans du taux de change effectif réel sur la base du déflateur IPCH par rapport à 41 pays industrialisés (seuils de -/+5% pour les pays de la zone euro, de -/+11% pour les pays hors zone euro)
INDICATEURS – DÉSÉQUILIBRE INTÉRIEUR
Dettes du secteur privé (données consolidées) en % du PIB (seuil de 133%)
Flux de crédit dans le secteur privé (données consolidées) en % du PIB (seuil de 15%)
Variation en % (glissement annuel) des prix de l'immobilier hors inflation (seuil de 6%)
Dettes du secteur des administrations publiques en % du PIB (seuil de 60%)
Moyenne sur trois ans du taux de chômage (seuil de 10%)
Variation en % du total des passifs du secteur financier, données non consolidées (seuil de 16.5%)

Source : Commission européenne, *Rapport 2014 sur le mécanisme d'alerte*, novembre 2013.

Il est important de souligner que **l'évaluation de la Commission visant à déceler un déséquilibre macroéconomique est plus subjective** que celle concernant les déficits publics. Alors que la procédure de surveillance budgétaire est fondée sur deux règles budgétaires concrètes, cette procédure est basée sur onze indicateurs et il n'est pas établi que la procédure de déséquilibre macroéconomique excessif doit être déclenchée si un tel nombre de critères n'est pas respecté. Il y a donc là un caractère discrétionnaire dans l'évaluation de la Commission. Dans son « Scoreboard for the Surveillance of Macroeconomic Imbalances » de 2012, la

Commission met en avant que « Les indicateurs ne sont ni des objectifs de politique) ni des instruments de politique. De plus, **la lecture du tableau d'indicateurs n'est pas mécanique et prend en considération d'autres informations pertinentes** ainsi que le contexte économique ». Il peut ainsi y avoir, dans le rapport sur le mécanisme d'alerte, deux pays dans lesquels le même nombre de critères n'est pas respecté, mais dans l'un la Commission identifie un risque de déséquilibre macroéconomique excessif alors que ce n'est pas le cas dans l'autre. À titre d'exemple, lors du premier exercice, autant la France que l'Allemagne étaient en infraction avec deux critères : ils enregistraient une perte de parts de marché à l'exportation et enregistraient une dette publique excessive. Les Pays-Bas ne respectaient pas non plus ces deux critères et enregistraient en plus une dette du secteur privé bien au-dessus de la limite fixée. Parmi ces trois pays, seule la France a été soumise à un bilan approfondi (voir annexe 4).

Si nous pointons du doigt ce caractère discrétionnaire de la procédure, nous soulignons toutefois qu'il est difficilement envisageable d'avoir une procédure stricte. Il est naturellement difficile de juger si un déséquilibre macroéconomique est excessif – ou pas – sur la base de quelques indicateurs économiques. Mais si nous mettons en avant ce point, c'est pour souligner que si l'évaluation est subjective du côté de la Commission, elle le sera également du côté du Conseil, ce qui lui permettra de trouver des arguments pour ne pas valider la mise sous procédure de déséquilibre macroéconomique excessif, si la situation se présente.

### 3.1.2. Élaboration d'un bilan approfondi pour les pays identifiés par le mécanisme d'alerte

La deuxième étape consiste en l'élaboration d'un **bilan approfondi** pour chacun des pays identifiés par le mécanisme d'alerte afin d'étudier l'origine des déséquilibres détectés, d'évaluer si ce déséquilibre est excessif et d'analyser les répercussions des politiques économiques nationales. Le résultat de ces bilans approfondis est pris en considération par la Commission dans la formulation des recommandations par pays au printemps. Dans la zone euro, seuls l'Estonie, la Slovaquie et l'Autriche n'ont pas été soumis à un bilan approfondi (voir tableau 2).

Il y a trois conclusions possibles pour ces analyses par pays : i) le risque de déséquilibre macroéconomique n'est pas confirmé ; ii) le déséquilibre existe mais n'est pas considéré excessif ; ou iii) le déséquilibre existant est considéré excessif (voir le tableau 2). Les pays qui se trouvent dans le troisième groupe sont susceptibles de passer au volet correctif de la procédure, présenté ci-après.

## 3.2. Une procédure fondée sur des sanctions financières, mais plus faible que la surveillance budgétaire

Un État membre qui enregistre un déséquilibre macroéconomique excessif peut être **placé sous procédure de déséquilibre macroéconomique excessif** (PDME). Dans ce cas, le pays en question se voit fixer un délai pour la présentation d'un plan de mesures correctives ; s'il présente un plan correctif non-satisfaisant ou en cas de mauvaise mise en œuvre du plan, l'État membre en question peut se voir imposer des **sanctions financières** : un dépôt portant intérêt représentant jusqu'à 0,1% du PIB, qui peut être converti en amende si l'État membre persiste à ne pas mettre en œuvre les mesures correctives. À l'image de ce qui se vérifie dans la procédure de surveillance budgétaire, les sanctions proposées par la Commission sont considérées comme approuvées à moins qu'une majorité qualifiée d'États membres ne s'y oppose.

### LES PÉNALITÉS

#### FINANCIÈRES

#### SANCTIONNENT L'ABSENCE D'ACTION CORRECTIVE"

Bien qu'elle soit calquée sur la procédure de correction des déficits publics, cette procédure de correction des déséquilibres macroéconomiques excessifs est néanmoins plus faible, et ce pour deux raisons principales.

Premièrement, alors que pour la procédure de surveillance budgétaire, les pénalités financières sanctionnent la non-correction du déficit excessif, dans

cette procédure, **les pénalités financières sanctionnent l'absence d'action corrective et non l'absence de correction du déséquilibre excessif**. Ainsi, si un État membre sous PDME met en oeuvre les mesures correctives prévues dans son plan mais ne parvient pas à corriger son déséquilibre macroéconomique, il ne peut être soumis à une sanction. Cela est justifié par le fait que, si les États membres ont une incidence directe sur leurs finances publiques, leur action pour corriger un déséquilibre macroéconomique est indirecte, ce qui fait qu'une action déterminée peut ne pas avoir l'effet espéré ou que l'effet est différé dans le temps.

Deuxièmement, si les sanctions sont bien adoptées à la majorité qualifiée inversée, ce qui limite la probabilité du Conseil de s'opposer à la recommandation d'imposition de sanctions de la Commission, toutes **les décisions qui précèdent les sanctions sont prises à la majorité qualifiée ordinaire**. Ainsi, par exemple, la probabilité nous semble faible qu'une majorité qualifiée de membres du Conseil adopte la mise sous procédure de déséquilibre macroéconomique excessif d'un État membre, car chacun préfère, comme au cours de la première décennie de l'euro, « ne pas déranger pour ne pas être dérangé ».

### 3.3. Quel bilan après les trois premiers exercices de la surveillance macroéconomique ?

La procédure de surveillance des déséquilibres macroéconomiques est en place depuis 2012 et **jusqu'à présent, aucun pays n'a été placé sous PDME**. Le rapport sur le mécanisme d'alerte 2014 a identifié 14 pays comme ayant un risque de déséquilibre macroéconomique.

Parmi les 14 pays pour lesquels la Commission a réalisé un bilan approfondi, le risque de déséquilibre macroéconomique n'a pas été confirmé dans trois d'entre eux, alors qu'un déséquilibre considéré non excessif a été confirmé dans 8 pays. Selon l'analyse de la Commission, un déséquilibre excessif se vérifie actuellement en Croatie, en Italie et en Slovaquie (cette dernière est pointée du doigt pour la deuxième année consécutive). **Ces trois pays risquent d'être soumis à la procédure de déséquilibre macroéconomique excessif**. La Commission doit se prononcer sur le déclenchement d'une PDME à l'encontre de ces trois pays en juin prochain. Lors de l'exercice réalisé en 2012, l'Espagne et la Slovaquie étaient dans cette même situation mais la Commission avait décidé de ne pas déclencher une PDME à l'encontre de ces deux pays.

Tableau 2 ► Résultats des rapports sur le mécanisme d'alerte et des bilans approfondis (2012, 2013, 2014)\*

		2012	2013	2014
Pays exclus des bilans approfondis – aucun risque de déséquilibre macroéconomique (DME) n'est révélé dans le rapport sur le mécanisme d'alerte		République tchèque, Allemagne, Estonie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Slovaquie	République tchèque, Allemagne, Estonie, Lituanie, Luxembourg, Autriche, Pologne, Slovaquie	République tchèque, Estonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Autriche
Pays soumis à un bilan approfondi	Risque de DME non confirmé	-	-	Danemark, Luxembourg, Malte
	DME existant mais non excessif	Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, France, Italie, Chypre, Hongrie, Slovaquie, Finlande, Suède, Royaume-Uni	Belgique, Bulgarie, Danemark, France, Italie, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Finlande, Suède, Royaume-Uni	Belgique, Bulgarie, Allemagne, Irlande, Espagne, France, Hongrie, Pays-Bas, Suède, Finlande, Royaume-Uni
	DME excessif	-	Espagne, Slovaquie	Croatie, Italie, Slovaquie
Pays sous procédure de déséquilibre excessif		-	-	-

\* Les pays sous-programme ne sont pas soumis à la procédure de surveillance des déséquilibres macroéconomiques

Source : élaboration de l'auteur sur la base des informations disponibles dans les rapports sur le mécanisme d'alerte et les bilans approfondis de 2012, 2013 et 2014.

Concernant les deux plus grandes économies européennes, **la France est depuis 2012 dans le groupe des pays qui ont, selon la Commission, un déséquilibre macroéconomique**, mais ce dernier n'est pas considéré excessif. De son côté, **l'Allemagne a été soumise à un bilan approfondi pour la première fois en**

**2014** – alors que de nombreuses voix pointait du doigt son excédent commercial depuis quelques années – mais son déséquilibre macroéconomique n'est pas considéré excessif.

Cette nouvelle procédure est-elle suffisamment forte pour inciter les États membres à changer leurs politiques nationales ? S'il est vrai que cette procédure est plus faible que celle prévue pour la surveillance budgétaire, elle devrait néanmoins permettre de **renforcer l'incitation politique aux changements de politique économique nationale** visant la correction des déséquilibres, une fois que le bilan approfondi des États membres permet de **renforcer le « name and shame » et de faire pression sur les pairs**. Tous les experts n'en sont cependant pas convaincus. À titre d'exemple, Daniel Gros paraît plutôt sceptique concernant l'impact de cette procédure, car il affirme à propos de la situation de l'Allemagne : « Dans l'ensemble, l'annonce de la Commission dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs semble être beaucoup de bruit pour rien. Tout ce que la Commission peut faire, et fera, consiste à réaliser un "bilan approfondi". Cela peut déclencher des réactions politiques fortes et conduire à un grand débat dans les médias. Mais rien de substantiel ne devrait suivre »<sup>26</sup>.

## 4. La coordination non-contraignante des politiques économiques : « recommander n'est pas commander »

L'article 121 du TFUE prévoit que « les États membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et les coordonnent au sein du Conseil [...] ». **Cette coordination des politiques économiques nationale repose cependant sur une procédure non-contraignante, dont l'inefficacité a été mise en évidence pendant la première décennie de l'euro**. Malgré le fait que, dans la réforme en cours de la gouvernance économique européenne, certaines initiatives aient été adoptées visant à renforcer cette procédure, elle repose toujours sur l'incitation politique ; et recommander n'est pas commander (4.1.). Le débat est en cours au niveau européen sur la possibilité de renforcer cette procédure par la mise en place d'un système d'incitation financière, qui allierait l'obligation de mettre en place des réformes structurelles à une aide financière (4.2.).

### 4.1. Une coordination basée sur l'incitation politique

“ LES ÉTATS  
MEMBRES ONT UNE  
MARGE DE MANOEUVRE  
CONSIDÉRABLE POUR  
RÉPONDRE AUX DEMANDES  
DE L'UE ”

Dans le contexte du semestre européen (voir annexe 3), la Commission présente à la fin de chaque année ses grandes priorités pour l'Europe pour l'année suivante, dans son « Examen annuel de la croissance ». Ces priorités sont validées par les chefs d'État ou de gouvernement et doivent servir de base aux États membres pour la rédaction de leur **Programme national de réforme** (PNR). Ce programme est présenté avant le 30 avril de chaque année avec le Programme de stabilité ou convergence, et consiste en un programme de réforme visant à permettre à l'État membre d'atteindre les objectifs de la Stratégie européenne pour la croissance et l'emploi – la stratégie « Europe 2020 » (voir encadré

5). Les recommandations par pays adoptées par le Conseil en juin de chaque année portent sur ces deux programmes nationaux. Si nous avons souligné les limites des recommandations européennes dans le domaine budgétaire, dans le domaine économique, leur portée est tout autant limitée. Une étude de Sonja Bekker, centrée sur la coordination des politiques sociales et de l'emploi au cours des deux premiers exercices du semestre européen, souligne que malgré le fait que la *soft coordination* soit devenue plus précise avec les réformes, notamment à travers des recommandations par pays plus détaillées, les États membres ont toujours une marge de manœuvre considérable pour répondre aux demandes de l'UE : « Du fait de l'existence de différents ensembles d'objectifs,

26. Daniel Gros and Matthias Busse, « The Macroeconomic Imbalance Procedure and Germany: When is a current account surplus an "imbalance"? », *Centre for European Policy Studies*, No.301, 13 novembre 2013.

les États membres semblent être en mesure de choisir à leur gré entre les ensembles d'objectifs et **les pays ont toujours la flexibilité de pouvoir choisir comment atteindre ces objectifs** »<sup>27</sup>.

Encadré 5 ► Stratégie « Europe 2020 »

	Croissance intelligente Renforcer la connaissance et l'innovation en tant que moteurs de la croissance future	Croissance durable Promouvoir une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive	Croissance inclusive Promouvoir une économie avec un taux d'emploi élevé qui garantit la cohésion sociale et territoriale
Priorités de l'UE	* Cinq grandes priorités - Taux d'emploi à 75% - Investissement de 3 % du PIB de l'UE dans la recherche et le développement - Réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20 % - Réduire le taux de sortie précoce du système scolaire à moins de 10 % et atteindre 40% de diplômés de l'enseignement supérieur - Réduction d'au moins 20 millions du nombre de personnes touchées par la pauvreté et l'exclusion sociale * Dix lignes directrices intégrées		
Instruments au niveau de l'UE	* Suivi de l'action des États membres dans le contexte du Semestre européen * Examen annuel de la croissance * Recommandations par pays * Sept initiatives phares * Leviers européens pour la croissance et l'emploi (Marché unique, Politique commerciale, Assistance financière de l'UE)		
Instruments au niveau national	* Programmes nationaux de réforme (PNR) (avec des objectifs nationaux)		

Source : Élaboration de l'auteur avec les informations disponibles sur le site de la Commission européenne.

Afin de renforcer la coordination des politiques économiques nationales, deux initiatives principales ont été adoptées ces dernières années : la signature du « Pacte pour l'euro plus » et l'engagement des États membres à coordonner au préalable les projets de grandes réformes économiques.

#### 4.1.1. Le Pacte pour l'euro plus

En mars 2011, 23 pays de l'UE se sont engagés à renforcer la coordination de leurs politiques économiques en signant un nouveau pacte de coordination, baptisé « **Pacte pour l'euro plus** ». Ce pacte met l'accent sur des actions dont la compétence incombe aux États membres et définit quatre objectifs pour l'ensemble des pays – **la compétitivité, l'emploi, la viabilité des finances publiques et le renforcement de la stabilité financière** – qui doivent être traduits en engagements nationaux concrets tenant compte de la situation de chacun. Néanmoins, ce pacte n'introduit pas une nouvelle procédure ; il s'appuie sur les instruments existants afin de les renforcer. Il implique ainsi un effort particulier allant au-delà de ce qui existe déjà et comprend des actions et des engagements plus ambitieux que ceux qui ont déjà été approuvés – notamment dans le cadre de la Stratégie Europe 2020 – et qui doivent être traduits dans les Programmes nationaux de réforme. Ce pacte prévoit donc des dispositions non contraignantes et repose sur la pression par les pairs. Ainsi, cette procédure pâtit toujours, comme avant la crise, de faibles moyens de contrôle du respect des engagements pris. Tant qu'un pays respecte les règles budgétaires et ne connaît pas de déséquilibre macroéconomique sévère, la Commission ne dispose d'aucun moyen de pression contraignant pour inciter un pays à changer sa politique budgétaire ou économique. L'Allemagne – pays qui n'est ni sous PDE ni sous PDME – nous a fourni récemment un exemple de la marge de manœuvre dont disposent les États membres dans la conduite de leurs politiques économiques et sociales nationales. Alors que l'UE défend depuis des années que les États membres doivent réformer leur système de retraite afin de garantir leur viabilité financière, et ce notamment en alignant l'évolution de l'âge du départ à la retraite avec celle de l'espérance de vie, l'Allemagne a annoncé début 2014, à contrecourant, une réforme de son système de retraite qui baisse l'âge légal de départ à la retraite<sup>28</sup>.

27. Sonja Bekker, « The EU's stricter economic governance: a step towards more binding coordination of social policies? », Social Science Research Center Berlin, January 2013.

28. En vertu de cette réforme, en 2029, l'âge du départ à la retraite sera, pour tous ceux qui ont quarante-cinq années de cotisations, de 65 ans et non pas 67 ans comme cela était prévu dans la réforme du système des retraites adoptée en 2009.

#### 4.1.2. La coordination préalable des projets de grandes réformes des politiques économiques

Pour renforcer ce cadre de surveillance économique dans l'UE, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance comporte l'engagement des États membres d'établir un nouveau processus de coordination visant à **débattre au préalable et, le cas échéant, à coordonner tous les projets de grandes réformes de politique économique des États membres**. Les grands projets de réforme seraient ainsi examinés et débattus au niveau de l'UE – dans le cadre du semestre européen – avant qu'une décision définitive ne soit adoptée au niveau national. Mais, encore une fois, les opinions émanant de Bruxelles seraient non contraignantes pour les États membres<sup>29</sup>.

Face à l'évidence des limites de l'incitation politique, les États membres réfléchissent à un mécanisme fondé sur des incitations financières, ce qui permettrait de donner un caractère contraignant aux recommandations adressées à chaque État membre au printemps.

#### 4.3. Vers un mécanisme contractuel fondé sur des incitations financières ?

Fin 2012, le rapport d'Herman Van Rompuy sur le futur de l'UEM ainsi que la feuille de route de la Commission sur l'UEM proposaient **d'avancer vers des arrangements contractuels entre la Commission et les États membres afin de garantir la mise en œuvre de réformes structurelles au niveau national**. La logique sous-jacente à ces contrats est celle de la dialectique **solidarité-contrôle**, selon laquelle les États membres s'engagent à mettre en œuvre des réformes structurelles en échange d'une assistance financière. Les réformes visées dans les contrats seraient fondées sur les recommandations adressées à chaque pays au printemps, ce qui permettrait donc de leur donner un caractère contraignant.

Plusieurs difficultés se présentent néanmoins à la mise en place d'un tel mécanisme. Avant tout, de nombreux États membres sont réticents à l'idée d'accepter de nouveaux mécanismes de contrôle et de pression des autorités européennes. Cette initiative ne mènerait-elle pas à **une sorte de « Troïka pour tous », dans le sens où elle confierait à la Commission le pouvoir de contraindre les États membres à une « obligation de résultats ainsi que de moyens »** ? De plus, concernant l'instrument financier, d'où viendrait l'argent ? Est-il raisonnable d'accorder une assistance financière à un État membre pour qu'il adopte des réformes structurelles (souvent impopulaires), alors que ces dernières nécessitent avant tout de volonté politique plutôt que de ressources financières ? Pour répondre à ces questions concernant l'assistance financière, l'idée de remplacer des éventuelles subventions par des prêts à des taux bonifiés est sur la table. Néanmoins, ceci rendrait le mécanisme moins attractif (pourquoi un pays comme la France, qui se finance à des taux historiquement bas, accepterait-il de se voir imposer de nouvelles contraintes de Bruxelles sans aucune compensation ?).

Ce débat est en cours et se poursuivra au cours des prochains mois car, malgré les contributions de la Commission et du président du Conseil européen sur ce sujet en 2013<sup>30</sup>, les chefs d'État ou de gouvernement ne sont pas parvenus à un accord et ont repoussé toute décision à fin 2014<sup>31</sup>. Si l'idée de mettre en place un système d'incitation financière ne semble pas mauvaise en soi, il faudrait réfléchir à l'idée de fonder ce mécanisme sur la logique d'une « Europe qui soutient » plutôt qu'une « Europe qui contraint ». Ainsi, de manière à ne pas reproduire un schéma bilatéral aussi intrusif que celui en vigueur dans les « pays sous-programme », ne serait-il pas préférable que ce mécanisme repose sur la **définition d'objectifs communs couplés au versement d'une aide financière aux États qui font des efforts pour les atteindre** ?<sup>32</sup>

29. Cette disposition prévue à l'article 11 du Traité budgétaire doit être intégrée au cadre juridique européen dans un délai maximum de cinq ans après l'entrée en vigueur du Traité. Afin de faire avancer le débat, la Commission a présenté en mars 2013 une Communication sur cet enjeu : « *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Vers une Union économique et monétaire véritable et approfondie : Coordination préalable des projets de grandes réformes des politiques économiques* », 20 avril 2013, COM(2013) 166 final.

30. Voir la présentation de Herman Van Rompuy du 28 juin 2013, « *Towards an integrated economic policy framework: state of play of consultations* » ainsi que « *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Vers une Union économique et monétaire véritable et approfondie : Création d'un instrument de convergence et compétitivité* », 20 avril 2013, COM(2013) 165 final.

31. Voir Eulalia Rubio, « *Quel instrument financier pour faciliter les réformes structurelles dans la zone euro ?* », *Policy Paper n° 104, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, Paris, décembre 2013.

32. Sur ce sujet, voir Jean Pisani-Ferry, « *Distressed Europe should not be bribed to reform* », *Financial Times Blog*, 5 février 2013.



## CONCLUSION

À la question « Qui gouverne dans la zone euro : « Bruxelles » ou les États ? », la première réponse qui s'impose est que « **Bruxelles** » ne dispose que des pouvoirs et des compétences que les États membres lui ont attribué. En adhérant à la monnaie commune, les États membres se sont engagés à respecter un « cadre d'action commun », régi par des règles communes, et ont conféré à la Commission les pouvoirs de contrôle du respect de ces règles, et ce pour deux raisons principales. D'une part, parce qu'ils ont conscience que **c'est dans leur intérêt premier d'éviter les déficits publics - afin de limiter le poids du remboursement de la dette qui pèsera sur les générations futures - tout comme d'éviter des déséquilibres macroéconomiques qui sont nuisibles à la croissance et à la création d'emplois**. D'autre part, alors que coexistent dans la zone euro une politique monétaire supranationale et des politiques économiques et budgétaires basées sur l'État-nation, une surveillance et une coordination des politiques nationales sont nécessaires pour **garantir la stabilité de l'ensemble de la zone euro**. La crise a mis en évidence l'interdépendance entre les pays de la zone euro et le risque inhérent de contagion des difficultés financières et économiques rencontrées par un des pays membres.

Alors que le « cadre d'action commun » a été renforcé avec la récente réforme de la gouvernance économique européenne - notamment par le renforcement de la procédure de surveillance budgétaire et la mise en place d'une nouvelle procédure de surveillance macroéconomique - **les États membres restent libres d'établir leurs préférences nationales en termes budgétaires**, économiques et sociaux, pour autant qu'ils respectent les « limites » conjointement accordées. Les États membres sont donc soumis à une obligation de résultats, mais non de moyens. De plus, l'application des règles n'est pas aveugle ; il y a une marge de flexibilité - qui est plus ou moins importante selon le degré de zèle comptable des membres de la Commission - qui prend notamment en considération la conjoncture ainsi que l'éventuelle adoption de réformes structurelles.

Il n'existe qu'une situation dans laquelle les autorités européennes peuvent jouir du droit de dicter des choix budgétaires, économiques ou sociaux aux États membres ; il s'agit de celle des « pays sous-programme » (cette situation étant néanmoins limitée géographiquement et temporairement). Cela se justifie par le fait que, dans la logique « solidarité-contrôle » qui a guidé la réforme en cours de la gouvernance économique européenne, **un renforcement du volet « solidarité » doit être accompagné d'un contrôle accru de la part des institutions européennes**. Selon cette même logique, il est envisageable que les relations de pouvoir entre l'UE et les États membres continuent d'évoluer. En effet, si de nouvelles initiatives concernant le volet « solidarité » sont adoptées, il est naturel qu'elles impliquent un renforcement des pouvoirs de contrôle de Bruxelles. C'est le cas de l'éventuelle adoption d'un système d'incitation financière à la mise en œuvre de réformes structurelles. Ce serait également le cas si les États membres décidaient d'avancer vers un système de mutualisation des dettes.

“ L'IMAGE DE "L'EUROPE QUI CONTRAINT" DOIT LAISSER SA PLACE À "L'EUROPE QUI SOUTIENT" ”

Afin de garantir la stabilité et la prospérité de la zone euro, les États membres sont-ils contraints de transférer plus de pouvoirs dans le domaine économique et budgétaire à l'Europe ? Les membres du groupe Padoa-Schioppa rappellent dans leur rapport que, tant que les dirigeants nationaux continueront de considérer l'UEM comme « **un groupe d'entités souveraines indépendantes économiquement qui adhèrent à un cadre d'action commun mais qui, dans ce cadre, agissent isolément, pas en commun** »<sup>33</sup>, les difficultés de coordination des politiques nationales perdureront. Plus que de nouvelles règles ou procédures, ce dont l'Europe et la zone euro ont aujourd'hui besoin, c'est d'une volonté d'agir ensemble, de la prise de conscience d'un destin partagé. Comme le rappelle Jacques Delors, le chaînon manquant dans la zone euro aujourd'hui est celui de la coopération. Ce n'est que par cette voix que **l'image de « l'Europe qui contraint » pourra laisser sa place à « l'Europe qui soutient »**.

33. Enderlein et al., « Parachever l'euro - Feuille de route vers une union budgétaire en Europe », Rapport du Groupe Tommaso Padoa-Schioppa, Études & Rapports n° 92, Notre Europe - Institut Jacques Delors, Paris, juin 2012.

## Annexe 1 : La réforme de la gouvernance de l'Union économique et monétaire

### Mars 2011 - Signature du Pacte pour l'euro « plus »

23 pays de l'UE (ceux de la zone euro ainsi que la Bulgarie, le Danemark, la Lituanie, la Pologne et la Roumanie) ont signé le « Pacte pour l'euro plus » dont l'objectif est de mieux coordonner les politiques économiques pour renforcer la compétitivité et la convergence des économies nationales.

### Décembre 2011 - Entrée en vigueur du « Six Pack », un ensemble de cinq règlements et une directive

Trois règlements sont relatifs au renforcement de la surveillance budgétaire, dont deux modifient les règlements du Pacte de Stabilité et Croissance adoptés en 1997 et modifiés en 2005 :

- Règlement (UE) n° 1173/2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro
- Règlement (UE) n° 1175/2011 modifiant le règlement sur les procédures de surveillance des positions budgétaires
- Règlement (UE) n° 1177/2011 modifiant la procédure concernant les déficits excessifs

Deux règlements instaurent une procédure de prévention et correction des déséquilibres macroéconomiques :

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

Une directive introduit de nouvelles exigences aux États membres concernant leurs cadres budgétaires nationaux, notamment les statistiques et les prévisions macroéconomiques

- Directive n° 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres

### Mars 2012 - Signature du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG ou Traité budgétaire)

Ce traité, de nature intergouvernementale, a été signé par tous les pays de l'UE à l'exception du Royaume-Uni, de la République tchèque et de la Croatie. Il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Ce traité comporte un volet budgétaire, un volet coordination des politiques économiques et un volet gouvernance dans la zone euro.

### Mai 2013 - Entrée en vigueur du « Two Pack », un ensemble de deux règlements

Ces deux règlements, qui ne s'appliquent qu'aux pays de la zone euro, visent à renforcer et harmoniser les procédures budgétaires (calendrier budgétaire commun et estimations macroéconomiques indépendantes) ainsi qu'à renforcer la surveillance budgétaire, notamment pour les pays qui demandent une assistance financière.

- Règlement (UE) n° 472/2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière
- Règlement (UE) n° 473/2013 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

## Annexe 2 : Évolution du déficit et de la dette publique (% du PIB) dans les pays de la zone euro (1997-2013)

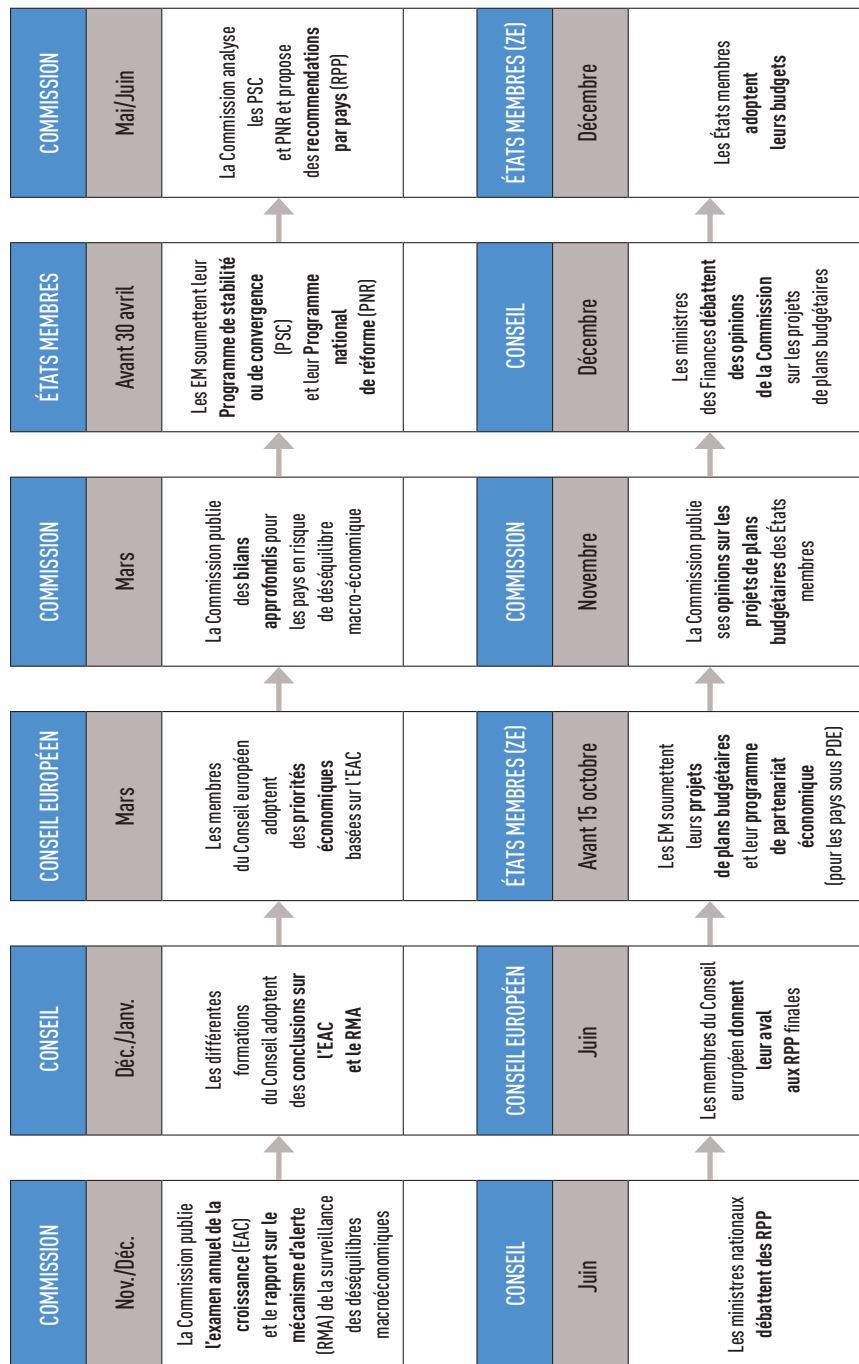
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Zone euro (UE 18)	Déficit	-2,8	-2,3	-1,5	-0,1	-1,9	-2,7	-3,1	-2,9	-2,5	-1,3	-0,7	-2,1	-6,4	-6,2	-4,1	-3,7	-3,0
	Dette	73,1	72,8	71,6	69,2	68,1	68,0	69,1	69,6	70,2	68,5	66,2	70,1	80,0	85,5	87,4	90,7	92,6
Belgique	Déficit	-2,2	-0,9	-0,6	0,0	0,4	-0,1	-0,1	-0,1	-2,5	0,4	-0,1	-1,0	-5,6	-3,8	-3,8	-4,1	-2,6
	Dette	122,5	117,2	113,6	107,8	106,5	103,4	98,4	94,0	92,0	87,9	84,0	89,2	96,6	96,6	99,2	101,1	101,5
Allemagne	Déficit	-2,8	-2,3	-1,6	1,1	-3,1	-3,8	-4,2	-3,8	-3,3	-1,6	0,2	-0,1	-3,1	-4,2	-0,8	0,1	0,0
	Dette	59,8	60,5	61,3	60,2	59,1	60,7	64,4	66,2	68,6	68,0	65,2	66,8	74,6	82,5	80,0	81,0	78,4
Estonie	Déficit	2,2	-0,7	-3,5	-0,2	-0,1	0,3	1,7	1,6	1,6	2,5	2,4	-3,0	-2,0	0,2	1,1	-0,2	-0,2
	Dette	7,0	6,0	6,5	5,1	4,8	5,7	5,6	5,0	4,6	4,4	3,7	4,5	7,1	6,7	6,1	9,8	10,0
Irlande	Déficit	1,0	2,2	2,6	4,9	0,9	-0,4	0,4	1,4	1,6	2,9	0,2	-7,4	-13,7	-30,6	-13,1	-8,2	-7,2
	Dette	63,6	53,0	47,0	37,0	34,5	31,8	31,0	29,4	27,2	24,6	24,9	44,2	64,4	91,2	104,1	117,4	123,7
Grèce	Déficit	-6,2*	-4,0*	-3,2*	-3,7	-4,5	-4,8	-5,6	-7,5	-5,2	-5,7	-6,5	-9,8	-15,7	-10,9	-9,6	-8,9	-12,7
	Dette	96,6	94,5	94,0	103,4	103,7	101,7	97,4	98,6	100,0	106,1	107,4	112,9	129,7	148,3	170,3	157,2	175,1
Espagne	Déficit	-4,0	-3,0	-1,3	-0,9	-0,5	-0,3	-0,3	-0,1	1,3	2,4	2,0	-4,5	-11,1	-9,6	-9,6	-10,6	-7,1
	Dette	66,1	64,1	62,4	59,4	55,6	52,6	48,8	46,3	43,2	39,7	36,3	40,2	54,0	61,7	70,5	86,0	93,9
France	Déficit	-3,3	-2,6	-1,8	-1,5	-1,5	-3,1	-4,1	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7,0	-5,2	-4,9	-4,3
	Dette	59,2	59,4	58,9	57,3	56,9	58,8	62,9	64,9	66,4	63,7	64,2	68,2	79,2	82,7	86,2	90,6	93,5
Italie	Déficit	-2,7	-2,7	-1,9	-0,8	-3,1	-3,1	-3,6	-3,5	-4,4	-3,4	-1,6	-2,7	-5,5	-4,5	-3,7	-3,0	-3,0
	Dette	117,5	114,3	113,1	108,6	108,3	105,4	104,1	103,7	105,7	106,3	103,3	106,1	116,4	119,3	120,7	127,0	132,6
Chypre	Déficit	-5,1	-4,2	-4,3	-2,3	-2,2	-4,4	-6,6	-4,1	-2,4	-1,2	3,5	0,9	-6,1	-5,3	-6,3	-6,4	-5,4
	Dette	57,4	59,2	59,3	59,6	61,2	65,1	69,7	70,9	69,4	64,7	58,8	48,9	58,5	61,3	71,5	86,6	111,7
Lettonie	Déficit	1,5	0,0	-3,8	-2,8	-2,0	-2,3	-1,6	-1,1	-0,4	-0,6	-0,7	-4,4	-9,2	-8,2	-3,5	-1,3	-1,0
	Dette	11,1	9,3	12,4	12,4	14,1	13,6	14,7	15,0	12,5	10,7	9,0	19,8	36,9	44,5	42,0	40,8	38,1
Luxembourg	Déficit	3,7	3,4	3,4	6,0	6,1	2,1	0,5	-1,1	0,0	1,4	3,7	3,2	-0,7	-0,8	0,2	0,0	0,1
	Dette	7,4	7,1	6,4	6,2	6,3	6,3	6,2	6,3	6,1	6,7	6,7	14,4	15,5	19,5	18,7	21,7	23,1

<b>Malte</b>	Déficit	-7,4	-9,7	-6,9	-5,7	-6,3	-5,7	-9,0	-4,6	-2,9	-2,7	-2,3	-4,6	-3,7	-3,5	-2,7	-3,3	-2,8
	Dette	46,7	51,8	55,2	53,9	58,9	57,9	66,0	69,8	68,0	62,5	60,7	30,9	66,5	66,0	68,8	70,8	73,0
<b>Pays-Bas</b>	Déficit	-1,2	-0,9	0,4	2,0	-0,2	-2,1	-3,1	-1,7	-0,3	0,5	0,2	0,5	-5,6	-5,1	-4,3	-4,1	-2,5
	Dette	68,2	65,7	61,1	53,8	50,7	50,5	52,0	52,4	51,8	47,4	45,3	58,5	60,8	63,4	65,7	71,3	73,5
<b>Autriche</b>	Déficit	-1,8	-2,4	-2,3	-1,7	0,0	-0,7	-1,5	-4,4	-1,7	-1,5	-0,9	-0,9	-4,1	-4,5	-2,5	-2,6	-1,5
	Dette	64,1	64,4	66,8	66,2	66,8	66,2	65,3	64,7	64,2	62,3	60,2	63,8	69,2	72,5	73,1	74,4	74,5
<b>Portugal</b>	Déficit	-3,7	-3,9	-3,1	-3,3	-4,8	-3,4	-3,7	-4,0	-6,5	-4,6	-3,1	-3,6	-10,2	-9,8	-4,3	-6,4	-4,9
	Dette	55,5	51,8	51,4	50,7	53,8	56,8	59,4	61,9	67,7	69,4	68,4	71,7	83,7	94,0	108,2	124,1	129,0
<b>Slovenie</b>	Déficit	-2,3	-2,4	-3,0	-3,7	-4,0	-2,4	-2,7	-2,3	-1,5	-1,4	0,0	-1,9	-6,3	-5,9	-6,4	-4,0	-14,7
	Dette	22,4	23,1	24,1	26,3	26,5	27,8	27,2	27,3	26,7	26,4	23,1	22,0	35,2	38,7	47,1	54,5	71,7
<b>Slovaquie</b>	Déficit	-6,3	-5,3	-7,4	-12,3	-6,5	-8,2	-2,8	-2,4	-2,8	-3,2	-1,8	-2,1	-8,0	-7,5	-4,8	-4,5	-2,8
	Dette	33,7	34,5	47,8	50,3	48,9	43,4	42,4	41,5	34,2	30,5	29,6	27,9	35,6	41,0	43,6	52,7	55,4
<b>Finlande</b>	Déficit	-1,3	1,7	1,7	7,0	5,1	4,2	2,6	2,5	2,9	4,2	5,3	4,4	-2,5	-2,5	-0,7	-1,8	-2,1
	Dette	53,9	48,4	45,7	43,8	42,5	41,5	44,5	44,4	41,7	39,6	35,2	33,9	43,5	48,8	49,3	53,6	57,0

Source : données Eurostat.

\*: Données OCDE car information non disponible sur le site d'Eurostat.

## Annexe 3 : Le semestre européen : cycle de coordination des politiques économiques et budgétaires



EM : État membre

PDE : procédure de déficit excessif

ZE : Zone euro

## Annexe 4 : Tableau d'indicateurs concernant la surveillance des déséquilibres macroéconomiques (indicateurs déséquilibre extérieur et compétitivité) – 2012-2014

INDICATEUR	BALANCE DU COMPTE DES TRANSACTIONS COURANTES EN % DU PIB – MOYENNE SUR 3 ANS			POSITION EXTÉRIEURE NETTE EN % DU PIB			TAUX DE CHANGE EFFECTIF RÉEL SUR LA BASE DU DÉFLATEUR IPCH – VARIATION EN % SUR 3 ANS			PART DE MARCHÉ DES EXPORTATIONS MONDIALES – VARIATION EN % SUR 5 ANS			COÛT SALARIAUX UNITAIRES NOMINAUX – VARIATION EN % SUR 3 ANS		
Seuil	-4/+6%			-35%			+/-5%			-6%			+9%		
Année rapport	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Belgique	-0,6	-0,3	-0,4	77,8	65,7	48	1,3	-0,5	-4,3	-15,4	-10,2	-14,9	8,5	6,2	6,6
Allemagne	5,9	5,9	6,5	38,4	32,6	42	-2,9	-3,9	-8,9	-8,3	-8,4	-13,1	6,6	5,9	3,0
Estonie	-0,8	2,8	0,9	-72,8	-57,8	-54	5,9	0,8	-3,4	-0,9	11,1	6,5	9,3	-6,2	-2,8
Irlande	-2,7	0,0	2,3	-90,9	-96,0	-112	-5,0	-9,1	-12,2	-12,8	-12,2	-16,3	-2,3	-12,8	-10,4
Grèce	-12,1	-10,4	-7,5	-92,5	-86,1	-109	3,9	3,1	-4,5	-20,0	-18,7	-26,7	12,8	4,1	-8,1
Espagne	-6,5	-4,3	-3,1	-89,5	-91,7	-93	0,6	-1,3	-5,2	-11,6	-7,6	-14,6	3,3	-2,1	-5,6
France	-1,7	-1,6	-1,8	-10,0	-15,9	-21	-1,4	-3,2	-7,8	-19,4	-11,2	-14,0	7,2	6,0	4,1
Italie	-2,8	-2,9	-2,3	-23,9	-20,6	-25	-1,0	-2,1	-6,2	-19,0	-18,4	-23,8	7,8	4,4	3,1
Chypre	-12,1	-8,4	-6,7	-43,4	-71,3	-82	0,8	-0,9	-5,8	-19,4	-16,4	-26,6	7,2	8,8	0,8
Lettonie	-2,3	3,1	-0,6	-55,9	-73,3	-67	9,1	-0,6	-8,5	13,9	23,6	12,3	0,8	-15,0	-5,8
Luxembourg	6,4	7,5	7,0	96,5	107,8	169	1,9	0,8	-2,3	3,2	-10,1	-18,3	17,3	12,5	9,8
Malte	-5,4	-4,3	-1,6	9,2	5,7	25	-0,6	-3,0	-7,7	6,9	11,7	4,5	7,7	5,8	4,9
Pays-Bas	5,0	7,5	8,8	28,0	35,5	47	-1,0	-1,6	-6,0	-8,1	-8,2	-12,0	7,4	5,8	3,3
Autriche	3,5	2,2	2,2	-9,8	-2,3	0	-1,3	-1,0	-4,7	-14,8	-12,7	-21,2	8,9	5,9	4,1
Portugal	-11,2	-9,1	-6,5	-107,5	-105,5	-115	-2,4	-1,9	-4,0	-8,6	-9,5	-16,0	5,1	0,9	-5,3
Slovénie	-3,0	-0,4	1,2	-35,7	-41,2	-45	2,3	-0,3	-4,5	-5,9	-6,1	-19,9	15,7	8,3	-0,4
Slovaquie	-4,1	-2,1	-1,7	-66,2	-64,4	-64	12,1	4,3	-3,2	32,6	20,9	4,2	10,1	4,4	0,9
Finlande	2,1	0,6	-0,5	9,9	13,1	18	0,3	-1,3	-8,3	-18,7	-22,9	-30,8	12,3	9,1	4,8

IPCH : indice des prix à la consommation harmonisé



## Annexe 4 bis : Tableau d'indicateurs concernant la surveillance des déséquilibres macroéconomiques (indicateurs déséquilibre intérieur) – 2012-2014

INDICATEUR	INDICE DES PRIX DES LOGEMENTS – DÉFLATÉ – VARIATION EN % SUR UN AN			FLUX DE CRÉDIT PRIVÉ – CONSOLIDÉ – % DU PIB			DETTE PRIVÉE CONSOLIDÉE EN % DU PIB				DETTE PUBLIQUE EN % DU PIB			TAUX DE CHÔMAGE EN MOYENNE SUR 3 ANS			PASSIFS DE L'ENSEMBLE DU SECTEUR FINANCIER – VARIATION EN % SUR 1 AN		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	133% en 2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012*	2013	2014
Seuil		+6%			15%					160% en 2012 et 2013 133% en 2014					60%			10%	16,5%
Année rapport																			
Belgique	0,4	-0,1	-0,2	13,1	11,6	-1,5	233	236	146		96	98	100	7,7	7,8	7,7		4,7	-3,9
Allemagne	-1,0	1,4	1,8	3,1	4,8	1,5	128	128	107		83	81	81	7,5	6,9	6,2		2,1	4,4
Estonie	-2,1	3,3	3,5	-8,6	6,8	4,7	176	133	129		7	6	10	12,0	14,4	13,2		-4,4	12,9
Irlande	-10,5	-15,2	-11,7	-4,5	4,0	-1,6	341	310	306		93	106	117	10,6	13,3	14,4		-0,6	-0,7
Grèce	-6,8	-5,1	-12,4	-0,7	-5,5	-6,8	124	125	129		145	171	157	9,9	13,2	18,2		-3,4	-3,4
Espagne	-3,8	-10,0	-16,9	1,4	-4,1	-10,5	227	218	194		61	69	86	16,5	19,9	22,3		3,7	3,3
France	5,1	3,8	-2,3	2,4	4,0	3,5	160	160	141		82	86	90	9,0	9,6	9,9		7,3	-0,1
Italie	-1,4	-2,0	-5,4	3,6	2,3	-1,0	126	129	126		118	121	127	7,6	8,2	9,2		3,8	7,1
Chypre	-6,6	-8,5	-2,2	30,5	16,1	10,0	289	288	299		62	71	87	5,1	6,6	8,7		-0,2	-1,9
Lettonie	-8,7	4,9	-0,6	-5,3	-2,5	-1	81	125	91,7		38	42	41	12,5	18,1	16,9		-4,5	4,1
Luxembourg	3,0	1,5	2,5	-41,8	2,5	-5,0	254	326	317		19	18	22	4,9	4,8	4,8		11,3	11,3
Malte	-1,6	-2,3	0,3	6,9	2,2	-1,6	212	210	155		69	71	71	6,6	6,8	6,6		1,4	4,1
Pays-Bas	-3,0	-4,0	-8,7	-0,7	0,7	0,2	223	225	219		63	66	71	3,8	4,2	4,7		7,2	4,9
Autriche	-1,5	-8,0	9,6	6,4	4,1	2,7	166	161	147		72	72	74	4,3	4,4	4,3		-0,3	-0,9
Portugal	0,1	-3,6	-8,6	3,3	-3,2	-5,4	249	249	224		93	108	124	10,4	11,9	13,6		-0,7	-3,6
Slovénie	0,7	1,0	-8,4	1,8	1,9	-2,9	129	128	114		39	47	54	5,4	7,1	8,1		-1,3	-0,8
Slovaquie	-4,9	-5,6	-5,9	3,3	3,3	3,2	69	76	73		41	43	52	12,0	13,4	14,0		1,2	2,6
Finlande	6,8	-0,3	-0,5	6,8	4,6	9,0	178	179	158		48	49	54	7,7	8,1	8,0		30,8	-0,2

\* : Cet indicateur de déséquilibre macroéconomique ne faisait pas partie du tableau MIP lors du rapport AMR paru le 14 février 2012.

## BIBLIOGRAPHIE

- Bertoncini Yves, « Zone euro et démocratie(s) : un débat en trompe l'œil », *Policy Paper, No. 94, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, Paris, juillet 2013.
- Bertoncini Yves et Fernandes Sofia, « Le « Pacte de stupidité » n'est pas stable », *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, Paris, avril 2014.
- Bekker Sonja, « The EU's stricter economic governance: a step towards more binding coordination of social policies? », *Social Science Research Center, Discussion Paper*, Berlin, January 2013.
- Burret T. Heiko et Schnellenbach Jan, « Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area Member States », *Working Paper 08/2013*, novembre 2013.
- Conseil européen, « Vers un cadre de politique économique intégré : état des lieux des consultations », Présentation de Herman Van Rompuy, 28 juin 2013.
- Conseil de l'Union européenne, Règlement (UE) du 'Six Pack' no 1177/2011 modifiant le règlement (CE) no 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, 8 novembre 2011.
- Conseil de l'Union européenne, Directive 2011/85/UE du 'Six Pack' sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, 8 novembre 2011.
- Conseil de l'Union européenne et Parlement européen, Règlement (UE) du 'Six Pack' No. 1173/2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, 16 novembre 2011.
- Conseil de l'Union européenne et Parlement européen, Règlement (UE) du 'Six Pack' No. 1174/2011 établissant d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro, 16 novembre 2011.
- Conseil de l'Union européenne et Parlement européen, Règlement (UE) du 'Six Pack' No. 1175/2011 modifiant le règlement (CE) no 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, 16 novembre 2011.
- Conseil de l'Union européenne et Parlement européen, Règlement (UE) du 'Six Pack' No. 1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, 16 novembre 2011.
- Conseil de l'Union européenne et Parlement européen, Règlement (UE) du 'Two-Pack' n° 472/2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière, 21 mai 2013.
- Conseil de l'Union européenne et Parlement européen, Règlement (UE) du 'Two-Pack' n°473/2013 du 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, 21 mai 2013.
- Comité pour l'étude de l'UEM, « Rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne » (Le Rapport Delors), Office des publications des Communautés européennes, Luxembourg, avril 1989.
- Commission européenne, « Rapport 2014 sur le mécanisme d'alerte », COM (2013) 790 final, 13 novembre 2013.
- Commission européenne, « Rapport sur le mécanisme d'alerte 2013 », COM (2012) 751 final, 28 novembre 2012.
- Commission européenne, « Rapport sur le mécanisme d'alerte », COM (2012) 68 final, 14 février 2012.
- Commission européenne, « Tableau de bord pour la surveillance des déséquilibres macroéconomiques », *European Economy*, février 2012.
- Commission européenne, « Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Vers une Union économique et monétaire véritable et approfondie. L'introduction d'un instrument de convergence et de compétitivité », COM (2013) 165 final, 20 avril 2013.
- Commission européenne, « Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Vers une Union économique et monétaire véritable et approfondie. Une coordination Ex ante des plans de réformes majeures de politique économique », COM (2013) 166 final, 20 avril 2013.
- Commission européenne, « Communication de la Commission : Un plan détaillé pour la réalisation d'une Union économique et Monétaire véritable et approfondie », COM (2012) 777 final, 20 avril 2013.
- Commission européenne, « Recommandation de recommandation du Conseil concernant le programme de réforme de la France pour 2013 », SWD(2013) 360 final, 29 avril 2013.
- Commission européenne, « Gouvernance, outils et cycle d'Europe 2020 », 17 avril 2010.
- Commission européenne, « Annexe statistique », *Prévisions économiques européennes – Hiver 2014*, avril 2014.

Enderlein Henrik et al., « Parachever l'euro - Feuille de route vers une union budgétaire en Europe », Rapport du Groupe Tommaso Padoa-Schioppa, *Études & Rapports n° 92, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, Paris, juin 2012.

Eurostat, « Transmission des données du déficit et de la dette pour 2013 », 1<sup>ère</sup> notification, Communiqué de presse, 23 avril 2014.

Fernandes Sofia et Rubio Eulalia, « Solidarité européenne : pourquoi, combien, jusqu'à quand ? », *Policy Paper n° 51, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, Paris, février 2012.

Gros Daniel et Busse Matthias, « The Macroeconomic Imbalance Procedure and Germany: When is a current account surplus an imbalance? », *Centre for European Policy Studies, No. 301*, 13 novembre 2013.

Hallerberg Mark, Marzinotto Benedicta et Wolff Guntram B. « An Assessment of the European Semester », *Bruegel*, Bruxelles, 1 octobre 2012.

Pacte pour l'euro plus, « Pour un renforcement de la coordination des politiques économiques en faveur de la convergence et de la compétitivité » signé par 23 pays de l'Union européenne.

Padoa-Schioppa Tommaso, « La crise de la dette dans la zone euro : l'intérêt et les passions », *Bref n° 16, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, Paris, mai 2010.

Pisani-Ferry Jean, « Distressed Europe should not be bribed to reform », *Financial Time Blog*, 5 février 2013.

Rubio Eulalia, « Quel instrument financier pour faciliter les réformes structurelles dans la zone euro ? », *Policy Paper n° 104, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, Paris, décembre 2013.

« Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance », ratifié par les 28 pays de l'Union européenne (hormis le Royaume-Uni, la République tchèque et la Croatie), entré en vigueur le 1er janvier 2013.

Van Rompuy Herman, « Vers une véritable Union économique et monétaire », Rapport des quatre présidents, 5 décembre 2012.

LE « PACTE DE STUPIDITÉ » N'EST PAS STABLE

Yves Bertoncini et Sofia Fernandes, *Tribune - Le Mot, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, avril 2014

TIRER UN MEILLEUR PARTI DE NOS INTERDÉPENDANCES

António Vitorino, *Tribune - Entretien pré-Conseil européen, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, mars 2014

QUEL INSTRUMENT FINANCIER POUR FACILITER LES RÉFORMES STRUCTURELLES DANS LA ZONE EURO ?

Eulalia Rubio, *Policy Paper No. 1044, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, décembre 2013

ZONE EURO ET DÉMOCRATIE : UN DÉBAT EN TROMPE L'OEIL

Yves Bertoncini, *Policy Paper No. 94, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, juillet 2013

PARACHEVER L'EURO - FEUILLE DE ROUTE VERS UNE UNION BUDGÉTAIRE EN EUROPE

Henrik Enderlein et al., *Rapport du Groupe Tommaso Padoa-Schioppa*, préface de Jacques Delors et Helmut Schmidt, *Études & Rapports No. 92, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, juin 2012

SOLIDARITÉ DANS LA ZONE EURO : COMBIEN, POURQUOI, JUSQU'À QUAND ?

Sofia Fernandes et Eulalia Rubio, *Policy Paper No. 51 Notre Europe - Institut Jacques Delors*, février 2012

LE SEMESTRE EUROPÉEN : UN ESSAI À TRANSFORMER

Jacques Delors, Sofia Fernandes et Emanuel Mermet, *Bref No. 22, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, février 2011

LA CRISE DE LA DETTE DANS LA ZONE EURO : L'INTÉRÊT ET LES PASSIONS

Tommaso Padoa-Schioppa, *Bref No. 16, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, mai 2010

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • *Notre Europe - Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © *Notre Europe - Institut Jacques Delors*

