

Le semestre européen : un essai à transformer



Jacques Delors

Jacques Delors a présidé la Commission européenne de 1985 à 1995. En octobre 1996 il a créé le Groupement d'études et de recherches Notre Europe, dont il est aujourd'hui le président fondateur. De mai 2000 à juillet 2009, il a également été président du CERC - Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale.

Après une carrière à la Banque de France, Jacques Delors a été membre du Conseil économique et social, puis au Commissariat du plan, puis il fut nommé Secrétaire général à la formation permanente et à la promotion sociale. Il a été membre du cabinet du Premier ministre Jacques Chaban-Delmas (1969-1972), puis professeur associé à l'Université de Paris-Dauphine (1974-1979) et directeur du centre de recherches « Travail et Société ». Il est élu parlementaire européen en 1979 et préside la Commission Economique et Monétaire jusqu'en mai 1981. De mai 1981 à juillet 1984, Jacques Delors est ministre de l'économie et des finances, tout en étant également élu maire de la ville de Clichy (1983-1984). De 1992 à 1996, il préside, à l'UNESCO, la Commission internationale sur l'éducation pour le 21ème siècle.



Sofia Fernandes

Sofia Fernandes est chercheur sur les questions économiques et sociales à Notre Europe et doctorante en Economie à l'Institut Supérieur d'Economie et Gestion de Lisbonne. Elle a été chargée d'information et de formation (2005-2007) ainsi que conférencière (2007-2009) au Centre d'Information Européenne Jacques Delors (Lisbonne). Pendant la présidence portugaise de l'Union européenne, en 2007, elle a travaillé en tant qu'adjointe des conseillers responsables de la Compétitivité à la Représentation Permanente du Portugal auprès de l'UE. Suite à cette expérience à Bruxelles, elle a été chargée de la coopération internationale à l'Institut Portugais de la Qualité (Ministère de l'Economie et de l'Innovation).



Emmanuel Mermet

Emmanuel Mermet est chercheur sur les questions de gouvernance économique de l'UEM à Notre Europe. Il a été chargé d'étude sur les questions économiques à l'Institut syndical européen de 1998 à 2003, où il a étudié la question des conséquences économiques de l'euro sur les négociations salariales et a participé au débat européen sur la coordination salariale. Secrétaire confédéral à la CFDT (2003-2010) en charge des questions économiques, il a ainsi suivi le Dialogue macroéconomique européen et l'actualité économique française, européenne et internationale, notamment sur les questions de la gouvernance économique, de régulation des marchés financiers et de fiscalité.

Introduction

En 2010, la zone euro a affronté une crise des finances publiques découlant en grande partie de la crise financière mondiale. En effet, les déficits et les dettes publiques ont augmenté sous une conjonction de facteurs nés de la crise : le transfert d'une partie de la dette privée sur les dettes publiques (principalement lié à l'engagement des Etats à sauver le système financier), la chute des rentrées fiscales en période d'augmentation du chômage et l'augmentation des

dépenses publiques due aux stabilisateurs automatiques. Cependant, la crise est également née de certaines faiblesses de l'Union Economique et Monétaire (UEM) et de problèmes structurels des pays de la zone euro (notamment les écarts de compétitivité entre eux). En mettant en évidence d'une part, les lacunes de la coordination et de la surveillance des politiques économiques au sein de la zone euro et, d'autre part, l'interdépendance des pays qui partagent la monnaie unique, la crise

a permis de donner raison à ceux qui réclamaient depuis plus de dix ans un vrai pilier économique pour l'UEM.

Dans ce contexte, l'UE a dû répondre à l'urgence de la crise de la dette souveraine, en adoptant un paquet d'aide à la Grèce et en se dotant d'un mécanisme visant garantir la stabilité financière de la zone euro. Cette réponse à court terme à la crise a été accompagnée d'une réflexion sur la réforme de la gouvernance économique européenne, alimentée par la Commission européenne

et par les propositions de la *task force* présidée par Herman Van Rompuy. Ce débat a donné naissance au « Semestre européen ». Après une présentation du contenu et des instruments de ce nouvel élément structurant de la gouvernance économique européenne post-crise, ce Bref aborde quelques questions qui méritent une attention particulière. Le Semestre européen représente une avancée dans la gouvernance économique européenne ; cependant, il est insuffisant pour doter l'UEM du pilier économique dont elle a besoin.

Le semestre européen : contenu et procédure

Le Semestre européen apporte à la fois des nouveautés concernant le contenu de la coordination des politiques économiques de l'UE et une avancée importante dans la procédure de la gouvernance économique européenne.

Suite à la décision prise par les Chefs d'Etat ou de Gouvernement de poursuivre la coordination des réformes structurelles nationales, la crise des finances publiques a mis en évidence la nécessité de renforcer la surveillance budgétaire et d'introduire un nouvel élément dans la coordination des politiques économiques : la surveillance des déséquilibres macroéconomiques.

Tirant les leçons de la crise, le semestre européen intègre trois différents volets de la coordination des politiques économiques, à savoir :

- Les réformes structurelles, dans le cadre de la Stratégie Europe 2020. Adoptée en Juin 2010, cette stratégie présente la vision de la croissance souhaitée pour l'UE, une croissance intelligente, durable et inclusive. Elle prévoit cinq objectifs que l'UE et les Etats membres devraient atteindre à l'horizon 2020. L'action au niveau de l'UE sera poursuivie à travers la mise en œuvre d'un ensemble d'initiatives phares ; les Etats membres, de leur côté, devront présenter leurs réformes structurelles dans leur Programme National de Réforme.
- La surveillance budgétaire, dans le cadre du Pacte de Stabilité et de Croissance. Ce dernier a été renforcé, autant dans son volet préventif que correctif. De plus, un ensemble de règles relatives aux cadres budgétaires nationaux a été défini, notamment en ce qui concerne la comptabilité, les statistiques et les prévisions.
- La surveillance des déséquilibres macroéconomiques. Ceci est un nouvel élément

de la coordination des politiques économiques. La crise a mis en évidence que les déséquilibres macroéconomiques importants qui se sont créés, notamment les écarts tendanciels durables enregistrés en matière de compétitivité, sont extrêmement préjudiciables pour l'euro. Une nouvelle procédure, qui inclue un tableau de bord comprenant un ensemble d'indicateurs - notamment la balance courante et la dette privée -, est ainsi mise au point afin de prévenir et de corriger les déséquilibres macroéconomiques dans l'UE.

En ce qui concerne la procédure, le Semestre européen présente deux nouveautés.

D'une part, la synchronisation des différentes procédures. Avant la crise, la coordination des réformes structurelles dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne et la surveillance budgétaire suivaient deux procédures séparées, dont les calendriers n'étaient pas coïncidents. Ainsi, l'une des idées au cœur du nouveau cycle de coordination des politiques économiques dans l'UE consiste à créer une synergie entre les réformes structurelles et les priorités budgétaires au niveau national, en synchronisant la remise des Programmes Nationaux de Réforme (PNR) et des Programmes de Stabilité ou Convergence (PSC), ainsi que de leurs rapports annuels, à la Commission. Cette synchronisation de l'évaluation et de la coordination des politiques budgétaires et structurelles à l'échelon européen a pour objectif d'aider les Etats membres à poursuivre des objectifs communs et à relever plus efficacement qu'auparavant leurs défis communs.

D'autre part, l'agenda de la coordination des politiques économiques nationales est inversé. Jusqu'à présent la coordination des réformes structurelles et des priorités budgétaires des Etats membres était effectuée *ex post*. Dorénavant, dans le cadre du Semestre européen, il y aura une coordination *ex ante* des politiques économiques.

Cela signifie que l'orientation politique des institutions européennes aura lieu avant l'élaboration des PNR et des PSC et avant l'adoption des budgets nationaux pour l'année suivante.

Le Semestre européen se déroule ainsi de janvier à juillet, chaque année. Le premier a été lancé le 12 janvier 2011, à travers la présentation de l'« Examen Annuel de la Croissance » par la Commission européenne. Dans son discours de présentation du rapport, le Président Barroso a annoncé que l'ouverture du Semestre européen marquait le lancement d'une « nouvelle phase de la gouvernance européenne », en mettant fin au « gentlemen's agreement » qui prévalait avec le Pacte de Stabilité et Croissance et permettait de fermer les yeux sur les déficits publics.

Il est toutefois important de souligner que le Semestre européen a été lancé alors que les six propositions législatives présentées par la Commission en septembre dernier concernant le renforcement de la surveillance budgétaire et des

déséquilibres macroéconomiques sont encore en cours de négociation au sein du Conseil et du Parlement européen.

Parallèlement aux négociations en cours relatives aux propositions législatives mentionnées, le déroulement du Semestre européen se poursuit. Le Conseil européen du Printemps adoptera des orientations stratégiques sur les politiques à suivre pour la finalisation des PSC (politiques budgétaires) et des PNR (réformes structurelles). Ces programmes seront soumis par chaque Etat membre en avril à la Commission européenne, qui présentera au cours des deux mois suivants une évaluation des programmes ainsi que des recommandations par pays. Ces dernières seront débattues au sein des différentes formations du Conseil et finalement adoptées par le Conseil européen de juin. Enfin, le Conseil ECOFIN et le Conseil européen présenteront, au cours du mois de juillet, des recommandations aux Etats membres sur leur politique budgétaire avant qu'ils n'envoient leur projet de budget à leur Parlement national.

Un Semestre à cheval entre l'UE à 27 et l'UEM à 17

Le Semestre européen est un cycle de coordination des politiques économiques des 27 Etats membres de l'UE. Alors que la crise a démontré la nécessité de combler le manque de coordination des politiques économiques au sein de l'UEM, les Etats membres ont décidé d'instaurer une procédure d'évaluation *ex ante* des réformes structurelles, des prévisions budgétaires et des déséquilibres macroéconomiques, destinée à l'ensemble de l'UE. Ceci ne manque pas de surprendre car les pays qui ont en commun la même monnaie, ont forcément des avantages mais aussi des devoirs particuliers bien plus importants que ceux qui n'appartiennent qu'à l'UE. L'origine de la crise, ainsi que ses conséquences, sont au cœur de la zone euro – le dérapage des finances publiques suite à la crise financière mondiale a mis en péril la stabilité de la monnaie unique ; de plus, la solution à court terme à la crise a été apportée en grande partie par la zone euro, à travers la création du Fonds Européen de Stabilisation Financière, auquel seul les pays de la zone euro participent. La réponse à long terme aux problèmes de la zone euro doit ainsi également mettre en premier plan la zone euro.

Les nouvelles procédures de surveillance des déficits budgétaires excessifs et des déséquilibres excessifs proposées par la Commission prévoient toutefois des mesures destinées exclusivement au pays de la zone euro. Ainsi, alors que

le volet préventif de la surveillance budgétaire et de la surveillance des déséquilibres macroéconomiques s'appliquerait à l'ensemble des 27¹, le volet correctif des deux procédures de surveillance serait réservé aux pays de la zone euro. Nous avons donc une coordination des politiques économiques des 27, au sein de laquelle des sanctions sont prévues uniquement pour les pays de la zone euro. Celle-ci ne semble pas être la meilleure manière de mettre en avant les liens plus étroits qui lient les pays qui partagent la même monnaie. La zone euro a besoin de renforcer sa capacité de prévention et de gestion des crises, en se dotant d'instruments plus contraignants, mais pour cela il faut doter avant tout l'UEM d'un vrai pilier économique, ce qui passe par une action à 17 et non à 27.

La proposition de l'Allemagne et de la France, présentée au Conseil européen du 4 février va dans ce sens, même si son contenu doit être débattu. La question que nous devons nous poser est pourquoi a-t-il fallu renforcer la coordination économique à 27 avant de renforcer celle à 17 ? Ceci mène à un système très compliqué dans la méthode, les instruments et les participants. Nous avons d'une part un cycle de coordination des politiques européennes pour l'ensemble de l'UE – le Semestre européen – qui suit la méthode communautaire et qui prévoit des sanctions pour les pays de la zone euro ; et, d'autre part, un futur

1. Une exception est faite dans le volet préventif du Pacte de Stabilité et de Croissance réformé : l'obligation de constituer un dépôt portant intérêt en cas d'écart important par rapport à une politique budgétaire prudente ne serait imposée qu'aux pays de la zone euro.

« pacte de compétitivité » destiné aux 17 ou plus (une fois qu'il resterait ouvert à tous les Etats membres) qui nait de la méthode intergouvernementale et compte sur la pression par les pairs pour imposer le respect de ses dispositions.

Dans les décisions concernant le nouveau pacte de compétitivité au sein de la zone euro et la création

du nouveau Mécanisme de Stabilité Financière post 2013, il est essentiel de retrouver une cohérence dans les réformes en cours en privilégiant la méthode communautaire suivie au cours des derniers mois pour la réforme de la gouvernance économique européenne.

Un Semestre trop centré sur les sanctions

Les sanctions proposées par la Commission européenne applicables aux Etats membres qui ne suivraient pas leur PSC présentent essentiellement deux nouveautés par rapport à celles prévues dans l'ancien Pacte.

D'une part, la Commission souhaite renforcer l'automatisme du déclenchement des sanctions, afin d'éviter que la situation de 2003 ne se reproduise. La Commission propose ainsi que les sanctions soient adoptées sauf si le Conseil vote contre à la majorité qualifiée. Cette « majorité inversée » rendrait plus difficile l'opposition du Conseil à l'application des sanctions.

D'autre part, les sanctions sont dotées d'un caractère progressif, l'objectif étant d'intervenir le plus en amont possible. La gradation des sanctions se traduit par un premier dépôt portant intérêt, dans le cadre du volet préventif du pacte, imposé en cas d'écart important par rapport à une politique budgétaire prudente. En cas de déclenchement d'une procédure de déficit excessif, l'Etat membre en question devra faire un dépôt ne portant pas intérêt, qui pourra en dernier recours se transformer en amende.

Néanmoins, à ce jour, ces sanctions ne sont toujours pas adoptées par le Conseil et le Parlement. Alors que l'idée de la progressivité des sanctions ne semble pas poser problème, les divergences portent sur le degré d'automatisme des sanctions. Si le Parlement européen semble pour l'instant favorable à l'option de la majorité inversée, il reste néanmoins à franchir les étapes du débat parlementaire. Du côté du Conseil, un accord sur la proposition de la Commission semble plus difficile à atteindre, tenant compte de la Déclaration de Deauville du 18 octobre 2010 dans laquelle Nicolas Sarkozy et Angela Merkel défendent que la décision du Conseil concernant l'imposition des sanctions doit être prise à la majorité qualifiée, et

non à la majorité inversée. Cette position franco-allemande pourrait perturber l'objectif du Conseil européen de parvenir à un accord sur ce paquet législatif d'ici juin 2011. Pourtant, son adoption rapide permettrait de diminuer l'excès d'attention porté aux sanctions, alors que l'enjeu du Semestre est d'avoir des mesures préventives et moins correctives.

Malgré le renforcement des sanctions, il n'est pas évident que celles-ci soient davantage convaincantes. Par exemple, il serait difficile d'imposer des sanctions à un Etat qui aurait en même temps demandé l'assistance du Fonds européen de stabilisation financière (FESF). La sanction reviendrait à stériliser une partie de l'aide européenne octroyée par le biais du FESF, alors que cette aide est déjà conditionnée à des taux d'intérêt élevés et à l'engagement d'un assainissement budgétaire très rigoureux, sorte de mise sous tutelle du budget national. La possibilité des Etats membres de recourir au FESF, et ses conséquences potentielles, n'est ainsi pas prévue dans le Semestre européen. Le niveau des sanctions pourrait par exemple être modulé en fonction de la demande de l'Etat membre de recourir au FESF.

Dans le même esprit, le côté incitatif du Semestre est cruellement manquant, car il repose avant tout sur la combinaison de la surveillance *ex ante* et des sanctions. Le mécanisme des sanctions devrait sans doute être contrebalancé par l'opportunité de bénéficier de « récompenses » pour les pays qui respectent les engagements prévus dans leur PSC. Ces incitations pourraient prendre la forme d'un accès privilégié aux fonds communautaires (par exemple pour le financement de la recherche) ou au bénéfice d'emprunts européens pour le financement d'infrastructures que pourrait octroyer un futur instrument de financement communautaire, tel que les euro-obligations.

Un Semestre pour la stabilité mais aussi pour la croissance

Le Semestre européen a pour objectif non seulement de garantir la stabilité financière de l'UE, mais également de stimuler la croissance, à travers les réformes prévues dans le cadre de la Stratégie Europe 2020. Cependant, le premier objectif semble prendre le dessus sur le deuxième.

La Stratégie Europe 2020 succède à la Stratégie de Lisbonne, dont les résultats ont été décevants. La Stratégie de Lisbonne a été la première stratégie de croissance de l'UE ; comme première expérience, elle a souffert de plusieurs faiblesses, autant dans la définition de ses objectifs et priorités que dans sa mise en œuvre. Parmi les critiques qui lui ont été adressées, nous retrouvons au premier plan celles concernant le manque d'appropriation et par conséquent d'engagement des acteurs et une méthode de mise en œuvre (à travers la méthode ouverte de coordination et la pression par les pairs) insuffisamment contraignante. L'intégration de la Stratégie Europe 2020 dans le semestre européen a donc pour objectif de combler ces faiblesses, en renforçant l'appropriation et la mise en œuvre de la stratégie.

Néanmoins, la primauté du débat sur la discipline budgétaire sur celui sur la stimulation de la croissance peut faire craindre que le Semestre n'occulte la Stratégie Europe 2020. Celle-ci est pourtant essentielle pour donner une lecture du modèle de croissance souhaité par l'Union européenne, seule réponse possible à la crise financière, économique et sociale qui sévit depuis 2008. Sans cette vision, le seul contrôle budgétaire, qu'il soit *ex ante* ou *ex post*, ne peut donner de résultats satisfaisants et risque d'enfermer le débat économique sur les règles budgétaires.

Pourtant la Stratégie Europe 2020 permet de donner un cadre aux politiques économiques natio-

nales afin de développer le potentiel économique de l'UE. La Stratégie Europe 2020 devrait être le pivot de l'analyse des déséquilibres macroéconomiques et servir aux recommandations nationales concernant la correction de ces déséquilibres. C'est en effet la mise en œuvre de la Stratégie Europe 2020 qui permettra de renforcer la convergence économique et sociale des Etats membres ainsi que la compétitivité de l'UE, deux conditions préalables à la réduction des déséquilibres présents dans la zone euro.

La Stratégie Europe 2020 et sa traduction nationale en PNR ne doivent pas avoir un rôle de second plan dans le semestre européen. Ce dernier doit reposer sur trois piliers d'égale importance. Même si la priorité des Etats membres est aujourd'hui de retrouver des finances publiques saines, il ne faut pas négliger l'importance du dénominateur du ratio dette en pourcentage du PIB dans cet assainissement.

De plus, les nouveaux instruments actuellement en cours de négociation doivent être orientés vers la stimulation de la croissance. Comme le disait si bien Tommaso Padoa-Schioppa, dans cette période post crise « Les pays de l'UE ont besoin à la fois de rigueur budgétaire et de soutien à la croissance. Le concept clé devrait être que la tâche des Etats est la rigueur et celle de l'UE le soutien. »² Ainsi, la zone euro devrait se doter non seulement d'un instrument de stabilité financière qui permette le financement de la dette publique, mais également d'un instrument de financement de projets d'investissements pan européens, notamment à travers l'émission d'euro obligations, comme le propose notamment le Rapport Monti sur le Marché Unique.

Un Semestre qui devrait faire participer les acteurs du débat économique

Ce nouveau cycle de coordination des politiques économiques ne doit pas se limiter à un exercice restreint au sein des principales institutions européennes. Il est fondamental de pouvoir compter sur l'appropriation et l'engagement des différents acteurs pour assurer le succès de cette procédure.

Une attention particulière doit être accordée aux Parlements nationaux. Ce nouveau cycle de coordination doit être une opportunité pour accroître l'implication des Parlements nationaux dans les

affaires européennes en les faisant sortir d'un cadre économique qui est actuellement pour la plupart trop strictement national. Ceci est indispensable pour que les orientations et recommandations du Semestre européen soient accueillies favorablement et non considérées comme une interférence non souhaitée des institutions européennes dans la conduction de la politique économique nationale. Les Parlements nationaux devraient notamment débattre les PNR et les PSC, en prenant en considération les recommandations

2. De la crise à une stratégie de croissance économique européenne, Entretien avec Tommaso Padoa-Schioppa à la veille du Conseil européen de Juin 2010



venant de Bruxelles, avant que ces programmes ne soient envoyés par les gouvernements nationaux à la Commission.

De plus, le Semestre européen touche à des domaines qui intéressent tout particulièrement les partenaires sociaux. En effet, les PSC ont un impact sur les dépenses publiques, y compris sociales, et les PNR incluent des éléments touchant au modèle social européen, tels que la protection sociale, l'évolution des contrats de travail ou les hausses de salaires.

Il est dès lors primordial de permettre aux acteurs sociaux européens de se saisir des questions traitées par le Semestre européen. Il serait judicieux de prévoir que les partenaires sociaux européens

soient consultés et puissent donner leur avis sur les recommandations faites aux Etats membres en ce qui concerne leurs PNR et leurs PSC. Le dialogue social européen a été un pilier majeur mis en place en parallèle de la construction économique et monétaire de l'UE. Il est donc important de lui permettre d'être un acteur de la construction européenne. Les réformes sur les marchés du travail et en vue d'améliorer la compétitivité des Etats membres devraient être inscrites à l'Agenda social européen dans l'objectif de parvenir à des accords européens. Ces questions ne peuvent être traitées uniquement par les gouvernements ou les institutions européennes. Une revivification du dialogue social européen est toujours aussi vitale, tant du point de vue de la démocratie que du bon fonctionnement de l'économie sociale de marché.

Conclusion

Le Semestre vise à accroître la stabilité budgétaire et macroéconomique, ainsi qu'à renforcer la mise en œuvre de la Stratégie Europe 2020. Ces éléments sont importants pour sortir de la crise de l'euro et relancer la croissance. Néanmoins, le Semestre reste encore trop complexe (il est à cheval entre les 27 et les 17), trop centré sur des sanctions (et pas assez sur des incitations) et insuffisamment ouvert à la participation des différents acteurs, dont les Parlements nationaux et les partenaires sociaux européens. Mais ce Semestre n'est qu'un élément car d'autres besoins sont aujourd'hui bien

identifiés : ils ont trait à l'actualité du débat sur la gouvernance économique européenne et nous y invitons à la nécessité de tracer un avenir positif aux européens, en conciliant la rigueur nécessaire et le soutien à la croissance et à l'emploi.

Comme le demandait Tommaso Padoa-Schioppa en décembre 2010, « le Conseil Européen devrait achever le « volet stabilité » de son programme et ouvrir le « volet croissance », en reconnaissant ainsi qu'aucune stabilité n'est réellement possible sans croissance »³.

3. *Fin d'année, fin de crise ?*, Entretien avec Tommaso Padoa-Schioppa à la veille du Conseil européen de Décembre 2010.