

DIRECTION GENERALE DES POLITIQUES INTERNES  
**DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B**  
POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION



Agriculture et développement rural

Culture et éducation

Pêche

**Développement régional**

Transport et tourisme

**CONDITIONNALITÉ  
MACROÉCONOMIQUE  
DANS LA POLITIQUE  
DE COHÉSION**

NOTE





DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES

**DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B:  
POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION**

DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

# **CONDITIONNALITÉ MACROÉCONOMIQUE DANS LA POLITIQUE DE COHÉSION**

NOTE

Ce document a été demandé par la commission du développement régional du Parlement européen.

## **AUTEUR**

*EGMONT – Institut royal des relations internationales: Stijn Verhelst*

## **ADMINISTRATEUR RESPONSABLE**

Kathrin Maria Rudolf  
Parlement européen  
Département thématique B: Politiques structurelles et de Cohésion  
B-1047 Bruxelles  
E-mail: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

## **ASSISTANCE ÉDITORIALE**

Nóra Révész

## **VERSIONS LINGUISTIQUES**

Original: EN.  
Traduction: DE, FR.

## **À PROPOS DE L'ÉDITEUR**

Pour contacter le Département thématique B ou vous abonner à sa lettre d'informations mensuelle, veuillez écrire à l'adresse suivante: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

Manuscrit achevé en décembre 2012.  
© Union européenne, 2012.

Ce document est disponible sur Internet à l'adresse suivante:  
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

## **CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ**

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.



DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B:  
POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION

DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

# CONDITIONNALITÉ MACROÉCONOMIQUE DANS LA POLITIQUE DE COHÉSION

## NOTE

### Contenu

La présente note a pour objet l'examen de la proposition, formulée par la Commission européenne, d'appliquer à la politique de cohésion des conditions de politique macroéconomique sous de multiples aspects. Fondamentalement, le financement des actions de cohésion serait alors subordonné au respect des règles de gouvernance économique de l'Union européenne. Il ressort de cet examen que l'instauration de conditions serait bénéfique sous l'angle de la gouvernance économique, mais pourrait avoir des incidences défavorables sur la politique de cohésion. Qui plus est, il n'est pas certain que la proposition de la Commission européenne aiderait à atteindre le but ultime de l'une et l'autre politique: une croissance économique équilibrée en Europe.

IP/B/REGI/IC/2012-007

2012

PE 474.552

FR



## TABLE DES MATIÈRES

<b>LISTE DES ABRÉVIATIONS</b>	<b>5</b>
<b>LISTE DES TABLEAUX</b>	<b>7</b>
<b>LISTE DES GRAPHIQUES</b>	<b>7</b>
<b>SYNTHÈSE</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>13</b>
<b>1. LES BASES DE L'UNION ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE</b>	<b>15</b>
<b>1.1. Un cadre en expansion</b>	<b>16</b>
<b>1.2. Les objectifs de l'union économique</b>	<b>17</b>
1.2.1. Règles contraignantes	17
1.2.2. Principes non contraignants	19
<b>2. LES PROCÉDURES EUROPÉENNES DE GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE</b>	<b>21</b>
<b>2.1. La procédure préventive de surveillance et de coordination</b>	<b>22</b>
2.1.1. Le semestre européen	22
2.1.2. Surveillance et coordination au deuxième semestre	23
2.1.3. Orientations non contraignantes en cas de déviation des politiques	24
<b>2.2. Les procédures correctives</b>	<b>24</b>
2.2.1. La procédure concernant les déficits excessifs	25
2.2.2. La procédure concernant les déséquilibres excessifs	27
<b>2.3. La procédure de soutien financier</b>	<b>30</b>
2.3.1. Les mécanismes de soutien	30
2.3.2. La procédure d'assistance	32
<b>3. PROPOSITION DE CONDITIONNALITÉ MACROÉCONOMIQUE</b>	<b>35</b>
<b>3.1. Conditionnalité à double face</b>	<b>36</b>
3.1.1. Suspension du financement de politiques de cohésion	36
3.1.2. Facilité d'accès au financement de politiques de cohésion	40
<b>3.2. Intégration de la conditionnalité et des procédures de gouvernance économique</b>	<b>41</b>
3.2.1. La procédure préventive de surveillance et de coordination	41
3.2.2. La procédure concernant les déficits excessifs	41
3.2.3. La procédure concernant les déséquilibres excessifs	43
3.2.4. La procédure de soutien financier	44

<b>4. LES CONSÉQUENCES DE LA CONDITIONNALITÉ MACROÉCONOMIQUE</b>	<b>47</b>
<b>4.1. Les conséquences sur la gouvernance économique</b>	<b>47</b>
4.1.1. Une plus vaste panoplie de sanctions	48
4.1.2. Un respect des règles de gouvernance économique émanant de la base	49
<b>4.2. Les conséquences sur la politique de cohésion</b>	<b>49</b>
4.2.1. Stimulation de l'efficacité des dépenses	49
4.2.2. Une politique de cohésion moins équitable	51
4.2.3. Une politique de cohésion moins fiable	53
<b>CONCLUSION</b>	<b>55</b>
<b>RÉFÉRENCES</b>	<b>57</b>
<b>ANNEXE 1</b>	
<b>LES LIGNES DIRECTRICES INTÉGRÉES DE L'UE</b>	<b>61</b>
<b>ANNEXE 2</b>	
<b>PAYS FAISANT L'OBJET D'UNE PROCÉDURE POUR DÉFICIT EXCESSIF</b>	<b>63</b>
<b>ANNEXE 3</b>	
<b>ÉTATS MEMBRES RECEVANT UN SOUTIEN FINANCIER DEPUIS 2009</b>	<b>65</b>

## LISTE DES ABRÉVIATIONS

<b>BCE</b>	Banque centrale européenne
<b>CSC</b>	Cadre stratégique commun
<b>EM</b>	État membre
<b>FESF</b>	Fonds européen de stabilité financière
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>GOPE</b>	Grandes Orientations des Politiques Économiques
<b>MES</b>	Mécanisme européen de stabilité
<b>MESF</b>	Mécanisme européen de stabilisation financière
<b>OMT</b>	Objectif budgétaire à moyen terme
<b>PDE</b>	Procédure concernant les déficits excessifs
<b>PDESE</b>	Procédure concernant les déséquilibres excessifs
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PMC</b>	Plan de mesures correctives
<b>PSC</b>	Pacte de stabilité et de croissance
<b>TFUE</b>	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
<b>TSCG</b>	Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'UEM
<b>TUE</b>	Traité sur l'Union européenne
<b>UEM</b>	Union économique et monétaire
<b>VMQ</b>	Vote à la majorité qualifiée



## LISTE DES TABLEAUX

**Tableau 1**

Moyenne de financement annuel pré-alloué à la politique de cohésion pour la période 2007-2013	52
---	----

## LISTE DES GRAPHIQUES

**Figure 1**

L'union économique européenne depuis le traité de Maastricht	16
--	----

**Figure 2**

Le semestre européen	23
----------------------	----

**Figure 3**

Déséquilibres budgétaires et mise en place des sanctions	26
--	----

**Figure 4**

Déséquilibres macroéconomiques mise en place des sanctions	29
--	----

**Figure 4**

La procédure d'assistance financière	33
--------------------------------------	----

**Figure 5**

La procédure de suspension optionnelle	37
--	----

**Figure 6**

Déséquilibres budgétaires et conditionnalité macroéconomique	42
--	----

**Figure 7**

Déséquilibres macroéconomiques et conditionnalité macroéconomique	43
---	----

**Figure 8**

Soutien financier et conditionnalité macroéconomique	44
--	----

**Figure 9**

Le cycle de vie d'un projet	51
-----------------------------	----



## SYNTHÈSE

La présente note a pour objet l'examen d'une proposition de la Commission européenne consistant à étendre sensiblement l'application de conditions de politique macroéconomique au cours de la période de programmation 2014-2020. Ces exigences macroéconomiques auraient pour effet de subordonner le financement de la politique européenne de cohésion dans un État membre au respect des procédures régissant la gouvernance économique.

### La gouvernance économique européenne

L'Union européenne a instauré une union économique afin de mener à bien une intégration européenne toujours plus étroite, notamment sous la forme de l'union monétaire. Elle a défini une série d'objectifs que les États membres sont tenus d'atteindre. Ces objectifs sont transposés en normes obligatoires ainsi qu'en actions à accomplir sur un mode moins impératif et ressortissent aux politiques budgétaires et économiques des États membres. Un ensemble de règles de gouvernance économique de l'Union européenne a été adopté en vue de la mise en œuvre de ces objectifs.

L'une de ces règles de gouvernance économique de caractère préventif a trait principalement à la surveillance et à la coordination des politiques budgétaires et économiques des États membres. Au titre de cette procédure, l'Union européenne peut adresser aux États membres des avertissements et des recommandations non contraignantes. Si la procédure préventive se révèle insuffisante pour assurer le respect des normes contraignantes, deux procédures correctives peuvent être engagées. Ces deux procédures sont: a) la procédure concernant les déficits excessifs, qui traite des déséquilibres budgétaires, et b) la procédure concernant les déséquilibres excessifs, qui traite des déséquilibres macroéconomiques. Les procédures correctives sont plus rigoureuses pour les membres de la zone euro, auxquels des sanctions financières peuvent être infligées s'ils ne respectent pas les normes. Dans le cadre de la procédure de gouvernance économique, une solution de dernier ressort peut consister en l'octroi à un État membre confronté à de graves difficultés financières d'une assistance financière conditionnelle. En pareil cas, l'Union européenne est conduite non seulement à définir les objectifs que l'État membre doit atteindre, mais aussi à négocier avec lui les politiques nationales requises pour y parvenir.

### Conditionnalité macroéconomique

L'union économique créée par l'Union européenne n'a pas pu, jusqu'à présent, empêcher les crises de grande ampleur des finances publiques qui ont touché certains États membres. Par conséquent, un moyen déterminant de renforcement de l'union économique pourrait consister à appliquer des conditions de politique macroéconomique revêtant de multiples aspects. La Commission européenne envisage d'étendre les conditions macroéconomiques en vigueur à tous les fonds relevant de la politique de cohésion, ainsi qu'aux fonds en faveur de l'agriculture et de la pêche. La conditionnalité macroéconomique pourrait aussi couvrir toutes les règles de gouvernance économique et s'appliquer à la fois aux questions budgétaires et macroéconomiques.

La Commission européenne pourrait demander à un État membre qui ne se conforme pas aux recommandations de gouvernance économique européenne de modifier ses documents stratégiques relatifs à la politique nationale de cohésion. Elle pourrait ensuite suspendre les

paiements versés au titre de la politique de cohésion si l'État membre en question ne révisait pas suffisamment lesdits documents. Cette éventuelle suspension prendrait effet à la fin d'une procédure qui se déroulerait au maximum durant cinq mois. Il serait difficile d'accorder cette procédure optionnelle de suspension, dont la durée n'est pas négligeable, avec les procédures de gouvernance économique et leurs sanctions.

La Commission européenne prévoit aussi, dans sa proposition, la suspension d'office du financement de la politique de cohésion dans le cas où les procédures correctives ou d'assistance financière engagées au titre de la gouvernance économique européenne progresseraient au-delà de leurs étapes préliminaires. La suspension d'office peut se traduire par la suspension soit des crédits d'engagement, soit des crédits de paiement alloués en vertu de la politique de cohésion. La seconde option mentionnée aurait sans doute un effet plus sensible sur tel ou tel projet, tandis que la suspension des crédits d'engagement permettrait malgré tous les paiements découlant d'engagements antérieurs.

Malgré l'utilisation de la conditionnalité macroéconomique en tant que mesure punitive, elle pourrait également faciliter l'accès des pays au financement de leur politique de cohésion. Ceci ne serait toutefois possible que si le pays fait l'objet d'une procédure d'assistance financière. En faisant preuve de retenue dans l'application de conditions de politique macroéconomique à titre incitatif, la Commission européenne a manqué une occasion de proposer une stratégie "de la carotte et du bâton" plus équilibrée.

### **Les conséquences de la conditionnalité macroéconomique**

Du point de vue de la gouvernance économique, l'application de conditions de politique macroéconomique aurait, pour l'essentiel, des effets positifs. Elle étendrait la panoplie des sanctions envisageables et accroîtrait les incitations à conduire des politiques budgétaires et économiques viables au vu des réalités du terrain, car les collectivités locales auraient beaucoup plus à perdre dans le processus de gouvernance économique. L'application d'une conditionnalité macroéconomique permettrait d'infliger une sanction quelque peu innovante de façon plus automatique à l'ensemble des procédures de gouvernance économique. La nature non contraignante de la procédure préventive de gouvernance économique se trouverait alors infléchie. En outre, tous les États membres seraient soumis à la conditionnalité macroéconomique, de sorte que les pays ne faisant pas partie de la zone euro pourraient être exposés eux aussi à des sanctions.

Une conditionnalité macroéconomique pourrait avoir quelques conséquences bénéfiques sous l'angle de la politique de cohésion. Elle serait susceptible, notamment, de conduire à une réduction des dépenses improductives des fonds relevant de la politique de cohésion. Toutefois, les conditions proposées seraient plutôt défavorables à la politique de cohésion. Les conséquences défavorables à la politique de cohésion incluent:

- une politique de cohésion moins équitable: les régions seraient frappées de sanctions au titre de la conditionnalité macroéconomique alors qu'elles ne sont pour la plupart pas responsables du respect des règles de gouvernance économique. En outre, la suspension du financement de la politique de cohésion risquerait d'affecter d'une manière disproportionnée les régions et les États membres les plus pauvres, qui sont plus tributaires des crédits en question;
- un financement moins fiable de la politique de cohésion: même si aucune sanction n'a jamais été appliquée, la mise en œuvre d'une conditionnalité macroéconomique se traduirait par une incertitude quant à la disponibilité du financement pour de futurs

projets. L'application de sanctions en vertu de conditions de politique macroéconomique pourrait, qui plus est, contrarier l'exécution des projets en cours.

Outre leurs répercussions sur la gouvernance économique et la politique de cohésion en tant que telles, il importe de réfléchir aux conséquences des conditions de politique macroéconomique sur un plan général. L'imposition de sanctions macroéconomiques risque d'aller à l'encontre de l'objectif d'une croissance durable et équilibrée, que visent tant la gouvernance économique que la politique de cohésion. Cependant, en l'absence de la possibilité de sanctions, les conditions de politique macroéconomique instaurées seraient dépourvues de tout caractère impératif et donc inefficaces.

Il existe divers moyens d'atténuer les effets négatifs d'une conditionnalité macroéconomique tout en préservant ses vertus. Le premier consiste à y recourir en jouant "de la carotte et du bâton". Le deuxième est d'accorder plus finement les sanctions infligées en vertu des conditions de politique macroéconomique imposées avec le processus de gouvernance économique. Enfin, les sanctions pourraient tout d'abord comporter la suspension des crédits d'engagement, tandis que la décision de suspendre les crédits de paiement ne serait prise qu'en dernier ressort. Même en tenant compte de ces améliorations potentielles, il pourrait s'avérer problématique de transformer cette idée intéressante qu'est la conditionnalité macroéconomique en pratique utile.



## INTRODUCTION

Dans le cadre du débat qui accompagne la proposition de cadre budgétaire pluriannuel 2014-2020, la politique de cohésion de l'UE, une politique de longue date, est une fois de plus sous épreuve. Historiquement, les modifications apportées à la politique de cohésion ont souvent consisté en l'ajout de mesures destinées à renforcer l'intégration européenne. Ceci a été le cas pour les élargissements successifs de l'UE et la stratégie de Lisbonne. Le renforcement de l'Union économique et monétaire (UEM) qui a suivi la crise de la dette souveraine dans la zone euro est également susceptible de conduire à des changements de conception de la politique de cohésion.

Une grande partie du débat sur la réforme de la politique de cohésion est centrée sur le fait d'associer des conditions au financement de celle-ci. L'application de conditions dans le cadre de la politique de cohésion n'a rien de nouveau. Avec les années, différents types de conditions ont été mis en place, notamment des conditions relatives à la gestion de projets individuels et à des principes horizontaux tels que la transparence et la non-discrimination. Dans le cadre de la politique de cohésion 2007-2013, un nouveau type de conditions a été ajouté au Fonds de cohésion pour qu'il dépende du respect au niveau national des règles budgétaires de l'UE (de telles conditions n'étaient pas appliquées aux autres fonds de la politique de cohésion). La proposition de la Commission européenne pour 2014-2020 cherche à durcir de manière drastique ce type de conditionnalité, qualifiée de "macroéconomique". La Commission propose d'introduire une conditionnalité macroéconomique dans tous les fonds de la politique de cohésion. La portée de la conditionnalité macroéconomique serait également étendue, car elle s'appliquerait à toutes les étapes des procédures européennes de gouvernance économique et couvrirait à la fois les questions budgétaires et macroéconomiques.

La proposition de rendre la politique de cohésion plus dépendante de la gouvernance économique ne devrait pas surprendre. Les deux politiques sont depuis longtemps considérées comme des éléments déterminants dans le contexte du projet européen. En effet, une intégration de plus en plus étroite requiert une approche commune de la politique économique ainsi qu'un soutien pour ceux qui ont des difficultés à "rester à flot". En ce sens, la politique de cohésion et la gouvernance économique visent toutes deux à atteindre les objectifs clés de l'intégration européenne: une croissance économique durable et équilibrée. En reliant politique de cohésion et gouvernance économique, la conditionnalité macroéconomique tente d'améliorer les deux politiques. La présente note analyse le type de conditionnalité macroéconomique proposé par la Commission européenne afin de déterminer si elle serait capable d'atteindre cet objectif.

Le chapitre 1 est une entrée en matière consistant en une présentation de l'union économique européenne qui accompagne l'union monétaire. Le chapitre 2 analyse le processus extensif de gouvernance économique élaboré pour réaliser l'union économique. À leur suite, le chapitre 3 se penche sur le contenu de la conditionnalité macroéconomique telle que proposée par la Commission européenne ainsi que sur son intégration avec le processus de gouvernance économique. Les conséquences de l'application de conditions macroéconomiques sur la gouvernance économique ainsi que sur la politique de cohésion sont examinées au chapitre 4 et la note se termine par un résumé des principales conclusions de l'analyse.



# 1. LES BASES DE L'UNION ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

## PRINCIPALES CONCLUSIONS

- L'intégration européenne, en particulier l'union monétaire, exige la coordination des politiques économiques. C'est pourquoi une union économique européenne a été mise en place. L'union économique s'est étendue au fil du temps et continue d'évoluer en réponse à la crise de la dette souveraine dans la zone euro.
- L'union économique vise trois objectifs principaux: a) la convergence des politiques nationales, b) la garantie du respect des principes fondamentaux et c) la stimulation de la croissance économique et de la compétitivité.
- Fondamentalement, l'union économique laisse l'adoption des décisions politiques au niveau national tout en définissant plusieurs objectifs communs. Ces objectifs couvrent tant les politiques budgétaires (niveaux de déficit et d'endettement) que les politiques macroéconomiques (compétitivité, déséquilibres internes et externes).
- Les objectifs de l'union économique se manifestent sous la forme de règles contraignantes et de principes non contraignants. Les règles contraignantes concernent des objectifs devant obligatoirement être atteints et des procédures correctives peuvent être mises en œuvre si ces règles ne sont pas respectées. Certaines de ces normes sont plus strictes pour les pays de la zone euro que pour les autres États membres. Les principes non contraignants sont liés à des objectifs que les États membres doivent chercher à atteindre, mais si un État membre n'y parvient pas, aucune sanction n'est prévue.

Avec l'intégration européenne, les États membres participants sont de plus en plus interdépendants. Le marché unique et l'union monétaire se sont traduits par une étroite corrélation entre économies nationales. Dès lors, les phases d'essor économique bénéficient mutuellement aux États membres mais, inversement, ceux-ci sont facilement touchés par les ralentissements économiques des autres. En plus de cette interdépendance croissante, le processus de mondialisation encourage la concurrence internationale. Pour que l'Europe reste prospère, elle ne doit pas rester à l'arrêt. Par conséquent, l'intégration européenne et la mondialisation appellent toutes deux une coopération économique plus étroite entre les États membres de l'UE.

La nécessité d'une coopération économique a entraîné la mise en place d'un vaste cadre européen dans lequel s'intègrent des objectifs économiques et budgétaires, qui s'est donné à connaître sous le nom d'"union économique" de l'Union européenne. La section suivante présente un bref aperçu de la manière dont l'union économique a évolué jusqu'à prendre sa forme actuelle, pour ensuite traiter de ses objectifs. Dans le chapitre suivant, la présente note aborde le processus de gouvernance économique qui vise à mettre les objectifs de l'union économique en pratique.

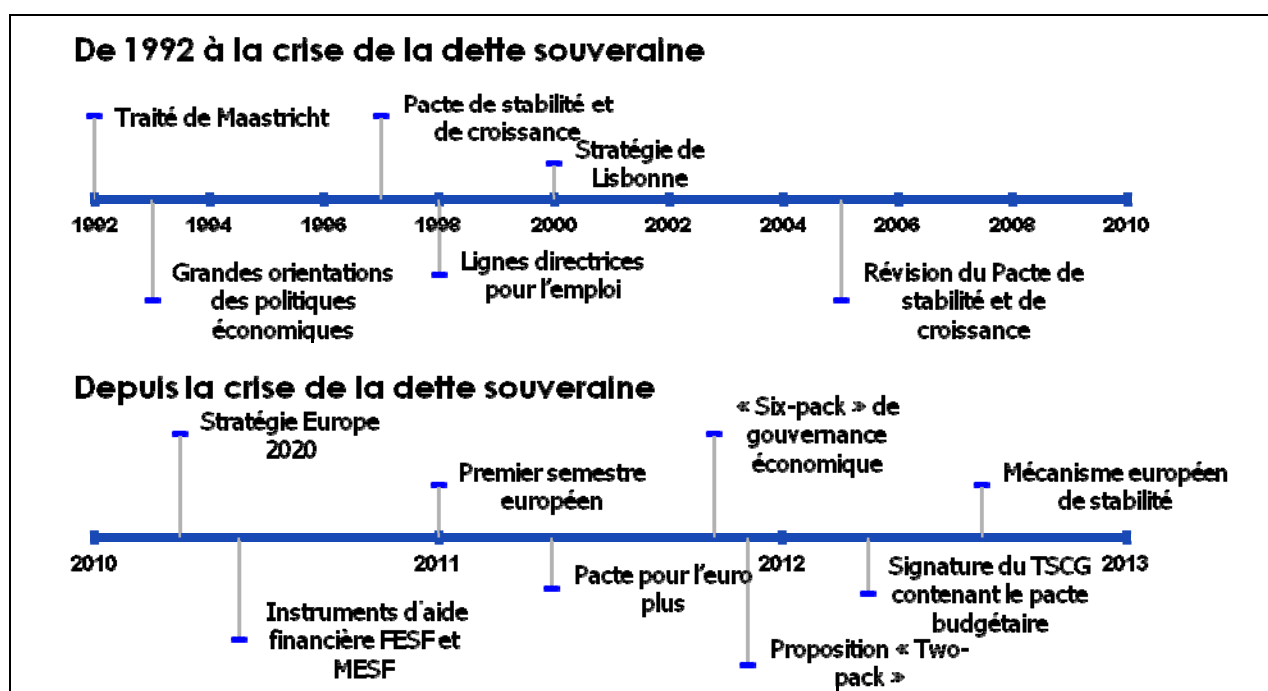
## 1.1. Un cadre en expansion

L'ambition de rationaliser les politiques économiques entre les États membres remonte au début de l'intégration européenne des temps modernes. Le traité de Rome posait déjà la première pierre d'une coordination économique européenne, en appelant à un rapprochement progressif des politiques économiques des États membres<sup>1</sup>.

Le besoin d'une coordination des politiques économiques s'est intensifié avec la progression de l'intégration européenne. La décision d'instaurer une union monétaire a donné un élan décisif à ce processus. Dès lors, un grand pas vers la coordination desdites politiques a été franchi lors de la signature du traité de Maastricht en 1992.

Ce traité a été suivi de plusieurs mesures visant à contrôler et à coordonner les politiques entre les États membres (voir Figure 1). Les grandes orientations des politiques économiques (GOPE) pluriannuelles ont été adoptées pour la première fois en 1993 dans le but de coordonner les politiques économiques générales. Elles ont été suivies, en 1997, de lignes directrices pluriannuelles pour l'emploi, qui visaient à améliorer les niveaux d'emploi. En termes de politiques budgétaires, le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) de 1997 s'est ajouté aux règles du traité de Maastricht. Tous ces instruments de l'union économique ont par la suite été modifiés afin d'en renforcer l'utilité; la stratégie de Lisbonne a été intégrée dans les GOPE et les lignes directrices pour l'emploi et le pacte de stabilité a été modifié en 2005.

Figure 1: L'union économique européenne depuis le traité de Maastricht



Source: compilation interne.

Le cadre de l'union économique européenne et ses réformes n'ont pas permis à la zone euro d'échapper à la crise de la dette souveraine qui la frappe depuis le début 2010. En réponse à cette crise, l'UE a tenté d'intensifier la coordination et la surveillance des politiques économiques de ses États membres. La stratégie Europe 2020, qui succède à la

<sup>1</sup> Partie 1, Article 2 du traité de Rome.

stratégie de Lisbonne, vise à être plus efficace que cette dernière. D'autres initiatives politiques cherchent à renforcer les objectifs de l'union économique (à savoir le pacte budgétaire<sup>2</sup>), sa gouvernance (le semestre européen) ou les deux (le "six-pack" relatif à la gouvernance économique). En outre, des instruments d'aide financière à la zone euro ont été mis en place (le FESF et le MESF, temporaires, ainsi que le MES, permanent). Ce cadre, élaboré pour constituer l'union économique, est voué à changer au cours des prochaines années, étant donné que les décideurs politiques cherchent une réponse durable à la crise de la dette souveraine dans la zone euro.

## 1.2. Les objectifs de l'union économique

L'union économique vise essentiellement à progresser dans le sens des objectifs clés de l'intégration européenne tels qu'énoncés dans les traités, c'est-à-dire "*promouvoir [...] le bien-être*" des citoyens européens et contribuer au "*développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée*"<sup>3</sup>. Pour atteindre ces objectifs ultimes, les États membres doivent aborder leurs politiques économiques comme un domaine d'intérêt commun et coordonner leurs politiques en fonction de cette communauté d'intérêt. De surcroît, les États membres doivent respecter des principes directeurs communs tels que des finances publiques saines et une balance des paiements stable<sup>4</sup>.

Ces objectifs de l'union économique ont été transposés dans un ensemble de règles contraignantes et de principes non contraignants. Leur caractère, contraignant ou non, reflète les exigences des traités ainsi que l'importance avec laquelle chacun des objectifs est perçu. La crise de la dette souveraine dans la zone euro a eu pour conséquence un élargissement considérable du champ d'application des règles contraignantes et des principes moins contraignants.

### 1.2.1. Règles contraignantes

#### Base juridique

- Article 126 TFUE
- Pacte budgétaire du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'UEM
- Règlement (CE) n° 1467/97 (version consolidée): volet correctif du PSC
- Règlement (UE) n° 1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques

Avant la crise de la dette souveraine, les décideurs politiques étaient très inquiets de la viabilité des politiques budgétaires. Le traité de Maastricht a abordé le problème en introduisant les deux principales normes budgétaires qui s'appliquent à tous les États

<sup>2</sup> Le pacte budgétaire fait partie du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG).

<sup>3</sup> Article 3 de la version consolidée du traité sur l'Union européenne, JO C 83, 30.3.2010, pp. 1-45, ci-après le TUE.

<sup>4</sup> Article 119, paragraphe 3, et article 121, paragraphe 1, de la version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JO C 83, 30.3.2010, pp. 47-388, ci-après le TFUE.

membres. D'une part, le traité limite le **déficit public** annuel à 3 % du PIB. D'autre part, un plafond de la **dette publique** a été mis en place. La dette publique brute de l'État ne doit pas, en principe, dépasser 60 % du PIB. Si elle est supérieure à ce seuil, les États membres doivent veiller à la réduire avec une rapidité suffisante. Pendant longtemps, la norme relative à l'endettement a en grande partie été ignorée car elle n'était pas opérationnelle. Ceci a finalement changé lorsque le "six-pack" relatif à la gouvernance économique a été introduit<sup>5</sup>.

Le pacte de stabilité et de croissance a instauré l'**objectif budgétaire à moyen terme** (OMT), qui constitue une règle budgétaire supplémentaire plus stricte. L'OMT limite le déficit structurel (c'est-à-dire sur l'ensemble du cycle) des États membres à 1 % au maximum de leur PIB<sup>6</sup>. Comme l'OMT ne faisait pas partie de la législation principale avant la crise de la dette souveraine, il n'avait pas la même force que les règles relatives au déficit et à l'endettement. Avec le pacte budgétaire, la réalisation de l'OMT sera obligatoire et il sera appliqué plus rigoureusement dans les pays de la zone euro. Sous réserve d'être ratifié<sup>7</sup>, le traité contraindra les pays de la zone euro à adopter une règle nationale d'équilibre budgétaire (dite "règle d'or") limitant les futurs OMT à un déficit maximum de 0,5 % du PIB<sup>8</sup>. Pour les pays n'appartenant pas à la zone euro, l'OMT reste un déficit maximum de 1 % du PIB et il est moins contraignant que les autres règles budgétaires. Pour ces pays, l'OMT est à prendre en compte seulement en plus des autres règles contraignantes.

Les États membres peuvent invoquer plusieurs exceptions leur permettant de déroger temporairement aux règles budgétaires mentionnées ci-dessus. Ceci concerne essentiellement les situations de croissance économique faible. Avant la crise, ces exceptions ont fortement nuit à l'application efficace des règles. Pourtant, parallèlement, lesdites exceptions allaient permettre de perfectionner les règles, c'est-à-dire de les rendre plus sensées d'un point de vue économique. L'UE doit par conséquent trouver un juste milieu entre règles budgétaires rigoureuses et règles budgétaires judicieuses (Keller-Noëllet, Lepoivre et Verhelst, 2011).

Lors de la création de l'UEM (Commission de la CE, 1990), l'élaboration de règles de politique macroéconomique a été jugée moins importante que celle de règles budgétaires. Le "six-pack" a changé la donne en introduisant un **tableau de bord macroéconomique** qui contient des indicateurs concentrés autant sur les déséquilibres externes et internes que sur la compétitivité<sup>9</sup>. Des seuils spécifiques ont été définis pour chaque indicateur. Le

---

<sup>5</sup> Le "six-pack" a introduit une règle de calcul de réduction de la dette, qui détermine la rapidité exigée pour réduire le rapport dette/PIB des États membres dont la dette dépasse les 60 % du PIB. La règle précise que lesdits États doivent réduire la différence entre leur niveau d'endettement et la cible de 60 % à raison d'une moyenne de 1/20<sup>e</sup> par an. Pour prendre en compte les variations annuelles, la réduction de la dette est mesurée sur une base de trois ans. Pour les pays soumis à une procédure concernant les déficits excessifs depuis novembre 2011, une période de transition est prévue. Voir: Article 1, paragraphe 2, point b), du règlement (CE) n° 1177/2011 (JO L 306 du 23.11.2011, pp. 33-40).

<sup>6</sup> Le déficit structurel tente de séparer les évolutions budgétaires qui sont purement dues à des modifications cycliques de l'économie. Les mesures budgétaires provisoires sont également exclues du déficit structurel afin d'exclure celles qui ne s'appliquent qu'une seule fois. Voir article 3, paragraphe 2, point a), du règlement (CE) n° 1466/97 (JO L 209 du 2.8.1997, pp. 1-5).

<sup>7</sup> Le TSCG devrait entrer en vigueur en 2013 si au moins 12 des pays de la zone euro le ratifient d'ici là.

<sup>8</sup> Vu l'impact de la crise actuelle sur les budgets des pays de la zone euro, une période de transition est prévue, au cours de laquelle les pays doivent effectuer des progrès notables vers la réalisation de l'objectif de 0,5 %.

<sup>9</sup> Les déséquilibres externes incluent la balance des paiements courants et le montant net des investissements internationaux; la compétitivité inclut les parts de marché des exportations, le coût unitaire de la main d'œuvre nominal et les taux de change effectifs réels; les déséquilibres internes couvrent l'endettement du secteur privé, le flux de crédit du secteur privé, les prix du logement, l'endettement du secteur public et le chômage.

Le tableau de bord s'applique à tous les États membres, bien que certaines variables soient plus strictes pour les pays de la zone euro que pour leurs homologues de l'extérieur. Les règles macroéconomiques restent plus controversées que les règles budgétaires, le tableau de bord macroéconomique est moins rigide que ces dernières. La Commission européenne peut régulièrement modifier le contenu du tableau de bord, et l'interprétation de ses indicateurs est complétée par une analyse économique plus approfondie. Ces mesures permettent d'éviter toute mise en pratique contreproductive du tableau de bord.

### 1.2.2. Principes non contraignants

#### Base juridique

- Article 121, paragraphe 2, et article 148 du traité TFUE
- Règlement (CE) n° 1466/97 (version consolidée): volet préventif du PSC

Contrairement aux règles contraignantes, les principes non contraignants concernent les domaines politiques liés à la gouvernance économique dans lesquels la mise en œuvre de règles strictes n'est jugée ni souhaitable, ni utile. Ces principes concernent essentiellement les politiques macroéconomiques.

La **stratégie Europe 2020** est le document politique fondamental dans le domaine des principes macroéconomiques non contraignants. Cette stratégie vise à mettre en place une "*croissance intelligente, durable et inclusive*" dans toute l'Union européenne et a fixé un ensemble d'objectifs à atteindre d'ici à 2020. Ces objectifs concernent l'emploi, la recherche et le développement, l'éducation, la politique sociale, le climat et l'énergie (Commission européenne, 2010).

Les **lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi** définissent un ensemble d'objectifs politiques pour les États membres. Ces objectifs détaillent la stratégie Europe 2020 ainsi que d'autres objectifs de l'union économique. Les lignes directrices intègrent deux instruments basés sur les traités: les grandes orientations des politiques économiques et les lignes directrices pour l'emploi<sup>10</sup>. L'annexe 1 énumère les lignes directrices intégrées qui s'appliquent jusqu'en 2014.

Le **pacte pour l'euro plus** est également pertinent en termes de principes non contraignants. Le pacte a été adopté en 2011 par 23 États membres<sup>11</sup> et il fixe des objectifs politiques dans quatre domaines: la compétitivité, l'emploi, les finances publiques et la stabilité budgétaire. Hormis les engagements pris avec la signature du pacte pour l'euro plus, les États membres participants doivent périodiquement formuler de nouvelles pistes visant à réaliser les objectifs du pacte (Conseil européen, 2011).

Les principes non contraignants ont souvent été critiqués pour leur absence de résultats. En effet, jusqu'à présent, ils n'ont eu qu'un impact limité sur les politiques des États membres. Toutefois, ils ont permis d'étendre l'union économique et sa gouvernance à des domaines

<sup>10</sup> Voir, respectivement, l'article 121, paragraphe 2, du TFUE et l'article 148 du TFUE. En termes purement juridiques, les GOPE et les lignes directrices pour l'emploi sont des documents séparés. Dans la pratique, ils ont été combinés dans les lignes directrices intégrées.

<sup>11</sup> Seuls la République tchèque, la Hongrie, la Suède et le Royaume Uni ne participent pas au pacte pour l'euro plus.

dans lesquels il était impossible d'imposer des règles contraignantes. En ce sens, ces principes ont effectivement eu un effet positif sur l'union économique.

## 2. LES PROCÉDURES EUROPÉENNES DE GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE

### PRINCIPALES CONCLUSIONS

- La gouvernance économique européenne vise à réaliser les objectifs de l'union économique et est constituée de trois types de procédures. Chaque type de procédure traite d'une étape différente du processus de gouvernance économique.
- Une procédure préventive vise à atteindre les objectifs de l'union économique via la surveillance et la coordination. Elle concerne tous les États membres et est caractérisée par une surveillance non obligatoire par les pairs ainsi que par des orientations politiques.
- Les procédures correctives sont adoptées lorsqu'un État membre a un déséquilibre excessif. Elles sont composées a) de la procédure concernant les déficits excessifs en matière de déséquilibres budgétaires et b) de la procédure concernant les déséquilibres excessifs en matière de déséquilibres macroéconomiques. Les procédures correctives sont plus strictes pour les pays de la zone euro que pour les autres États membres.
- La procédure de soutien financier fournit des ressources financières aux États membres qui ont des difficultés à accéder aux marchés financiers. Pour les pays de la zone euro, des règles et des conditions plus strictes s'appliquent.
- Le Parlement européen participe au processus de gouvernance économique par le biais du dialogue économique européen mais l'institution n'a aucun pouvoir formel lui permettant de piloter les procédures de gouvernance économique.

Afin d'atteindre les objectifs de l'union économique européenne, un système procédural complexe a été mis en place. Il est connu sous le nom de "gouvernance économique européenne"<sup>12</sup>. La gouvernance économique européenne est composée de trois types de procédures qui couvrent: la prévention des déséquilibres (0), la correction des déséquilibres (0) et l'assistance financière aux États membres (2.3). Ces procédures possèdent des forces coercitives différentes en fonction du stade auquel le processus de gouvernance se trouve et selon que l'État membre concerné fait partie ou non de la zone euro.

Dans le cadre du dialogue économique, le Parlement européen peut inviter les acteurs clés à paraître devant les commissions concernées<sup>13</sup>. Dès lors, malgré l'absence de pouvoirs formels lui permettant de conduire le processus, le Parlement européen participe aux procédures de gouvernance économique.

<sup>12</sup> Dans la présente note, la gouvernance économique européenne s'entend comme comprenant les deux instruments qui font partie de l'UE ainsi que des instruments qui ont été créés en dehors du cadre européen (entre autres le MES).

<sup>13</sup> Les commissions du Parlement européen peuvent inviter la Commission, la présidence du Conseil, le président du Conseil européen et le président de l'Eurogroupe. Le président de la BCE est invité au Parlement européen dans le cadre du dialogue monétaire. Voir: article 2, paragraphe a, point b), du règlement (CE) n° 1466/97 (version consolidée); article 2, paragraphe a, du règlement (CE) n° 1467/97 (version consolidée); article 6 du règlement (CE) no 1174/2011; article 3 du règlement (UE) n° 1173/2011 et article 14 du règlement (CE) n° 1176/2011.

## 2.1. La procédure préventive de surveillance et de coordination

### Base juridique

- Article 121, paragraphe 2, et article 148 du traité TFUE
- Règlement (CE) n° 1466/97 (version consolidée): volet préventif du PSC
- Règlement (UE) n° 1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques
- Recommandation du Conseil du 13 juillet 2010 et décision du Conseil du 21 octobre 2010 (les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi)
- Code de conduite contenant des spécifications relatives à la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance et lignes directrices concernant la présentation et le contenu des programmes de stabilité et de convergence

La procédure préventive de surveillance et de coordination constitue le point de départ de la gouvernance économique européenne. Dans ce cadre, l'UE vérifie que ses règles contraignantes sont respectées et travaille à la réalisation des principes européens non contraignants (voir *supra*). La procédure préventive couvre tant les politiques budgétaires que macroéconomiques. La procédure applicable est très similaire dans les pays de la zone euro et dans les pays qui n'en font pas partie, même si les réformes qui ont suivi la crise de la dette souveraine incluent une certaine différenciation entre ces deux catégories d'États membres.

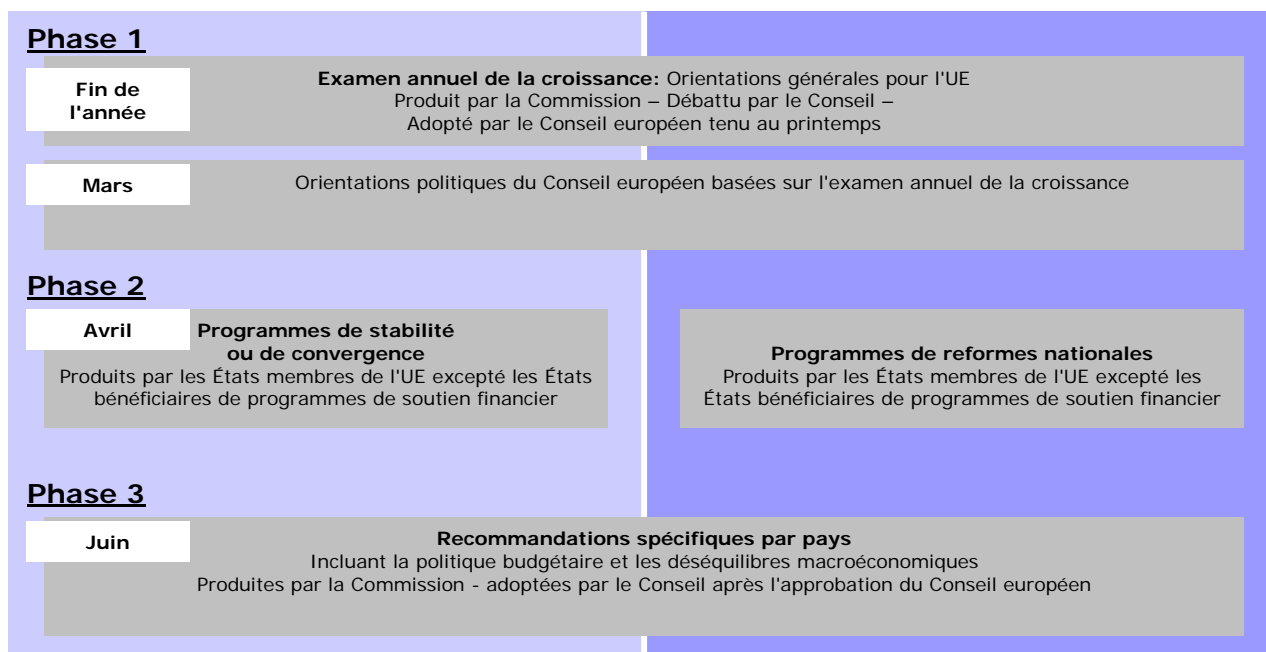
La procédure préventive comprend un vaste ensemble d'étapes procédurales et d'instruments de suivi mais elle est en grande partie concentrée sur le semestre européen. La surveillance et la coordination se poursuivent toutefois pendant le reste de l'année et peuvent donner lieu à des avertissements et des recommandations non contraignantes.

### 2.1.1. Le semestre européen

Le semestre européen se déroule au cours des six premiers mois de chaque année civile<sup>14</sup> et a été mis en pratique pour la première fois en 2011. L'une des principales innovations du semestre européen est le fait qu'il offre un cadre intégré permettant d'analyser les politiques budgétaires et macroéconomiques. Le semestre européen comporte essentiellement trois phases (voir la présentation à la figure 2).

Il commence avec la préparation par la Commission européenne d'orientations politiques générales. La stratégie Europe 2020 et les lignes directrices intégrées pluriannuelles (voir 0) sont une source vitale d'inspiration pour ces orientations politiques. La Commission européenne apporte des données supplémentaires à l'aide de son examen annuel de la croissance, qui porte sur les priorités politiques en général, et de son rapport relatif au mécanisme d'alerte sur les déséquilibres macroéconomiques. Le Conseil adopte les orientations politiques générales qui sont ensuite approuvées par les chefs d'État ou les Premiers ministres lors du sommet tenu au printemps.

<sup>14</sup> Dans les faits, la mise en œuvre du semestre européen a quelque peu dérivé par rapport à cette idée, puisqu'il commence en réalité à la fin de l'année civile précédente, lors de la publication de l'examen annuel de la croissance de la Commission européenne.

**Figure 2: Le semestre européen**

**Remarque:** cette figure tient déjà compte du "two-pack" relatif à la gouvernance économique.

**Source:** Commission européenne et compilation interne.

À la seconde phase du semestre européen, l'attention se tourne vers les capitales nationales. Pendant cette période, les États membres détaillent dans deux programmes de politique nationale la manière dont ils prétendent respecter les objectifs de l'union économique en tenant compte des orientations politiques générales susmentionnées<sup>15</sup>. Les programmes expliquent les politiques nationales qui seront mise en œuvre à l'avenir ainsi que leurs planifications respectives. Un premier programme, le programme de réformes nationales, se concentre sur les politiques macroéconomiques, en incluant les engagements pris dans le cadre du pacte pour l'euro plus. Dans le second programme, les États membres adoptent des programmes budgétaires nationaux, dits programmes de stabilité pour les pays de la zone euro et programmes de convergence pour les autres États membres.

Au cours de la troisième et dernière phase du semestre européen, la Commission européenne examine chaque programme national. Sur la base de cet examen, elle émet des recommandations spécifiques pour chaque État membre. Le Conseil débat alors de ces recommandations et leur apporte des modifications si nécessaire. Le Conseil européen approuve ensuite ces recommandations, qui seront formellement adoptées par le Conseil. Ce dernier clôt le semestre européen.

### 2.1.2. Surveillance et coordination au deuxième semestre

La surveillance et la coordination ne se terminent pas à la fin du semestre européen. Au long de la deuxième partie de l'année, la Commission européenne continue à surveiller les performances et les politiques nationales. En plus de cette surveillance constante, les États membres sont tenus de fournir une mise à jour de leurs données économiques et

<sup>15</sup> La proposition de "two-pack" de la Commission européenne envisage la possibilité de faire une exception pour les pays de la zone euro qui reçoivent une assistance financière. Ils ne seraient pas tenus d'adopter les programmes car ils sont déjà soumis à un autre processus, plus intense, de surveillance. Au mois d'octobre 2012, aucun accord définitif sur le "two-pack" n'avait été conclu.

budgétaires. Cette mise à jour inclut, et c'est un point important, plus de détails sur le budget de l'année suivante.

La proposition "two-pack" de la Commission européenne cherche à accroître les exigences concernant les rapports fournis pour les pays de la zone euro seulement<sup>16</sup>. En octobre de chaque année, les pays de la zone euro devraient présenter le budget de l'année suivante à l'UE. Ces budgets seraient alors évalués et, si nécessaire, des orientations supplémentaires seraient fournies. La présentation du budget de l'année suivante et son évaluation auraient normalement lieu avant le débat budgétaire dans les parlements nationaux – une question sensible dans les États membres.

### **2.1.3. Orientations non contraignantes en cas de déviation des politiques**

Si elle le juge nécessaire, l'UE peut offrir des orientations ad-hoc spécifiques à un État membre. De telles orientations sont fournies si les politiques économiques ou budgétaires d'un pays sont jugées inadéquates par rapport aux objectifs de l'Union européenne. La Commission européenne peut adresser des avertissements à un État membre en soulignant les risques particuliers<sup>17</sup> encourus. Le Conseil, pour sa part, peut adresser des recommandations enjoignant l'État membre à adopter des mesures politiques spécifiques<sup>18</sup>.

Ces avertissements et ces recommandations vont au-delà des recommandations procédurales spécifiques à un pays mentionnées plus haut, car ils font état de défauts manifestes. Cette particularité en fait des outils utiles. Cependant, ces orientations n'étant pas d'application obligatoire, leurs effets sont limités.

Outre les avertissements et les recommandations, le "six-pack" relatif à la gouvernance économique a introduit la possibilité d'effectuer un dépôt portant intérêt si un pays de la zone euro n'adhère pas à son objectif budgétaire à moyen terme. Pour les pays de la zone euro, cette réforme introduit donc partiellement des sanctions dans le cadre de la procédure préventive de gouvernance économique. Toutefois, le fait que cette sanction porte intérêt lui donne plus le rôle d'une garantie que d'une véritable pénalité. Par conséquent, la procédure préventive reste non coercitive à la fois pour les pays de la zone euro et pour les pays qui n'en font pas partie.

## **2.2. Les procédures correctives**

Les procédures correctives entrent en jeu lorsque la surveillance et la coordination s'avèrent inefficaces pour faire respecter les règles contraignantes de l'union économique. Deux procédures ont été mises en place: a) la procédure concernant les déficits excessifs (PDE), qui doit redresser les déséquilibres budgétaires et b) la procédure concernant les déséquilibres excessifs (PDESE), qui vise à s'attaquer aux déséquilibres macroéconomiques. La surveillance et la coordination préventives et régulières se poursuivraient aux côtés de ces procédures et tenteraient évidemment de mettre fin au déséquilibre.

Ces procédures correctives étant plus astreignantes que la procédure préventive, leur conception exacte a fait l'objet de débats plus intenses, les États membres n'appartenant

---

<sup>16</sup> Voir COM(2011) 821 final et COM(2011) 819 final, toutes deux datées du 23 novembre 2011.

<sup>17</sup> Article 121, paragraphe 4, du traité TFUE.

<sup>18</sup> Article 121(4) TFUE et article 148 TFUE en matière d'emploi.

pas à la zone euro ne souhaitant pas être assujettis à des règles aussi rigoureuses que ceux qui utilisent la monnaie unique. C'est la raison pour laquelle les règles sont différentes pour chacune des deux catégories d'États membres. Une procédure générale s'applique à tous les États membres, tandis que d'autres règles ne s'appliquent qu'à la zone euro.

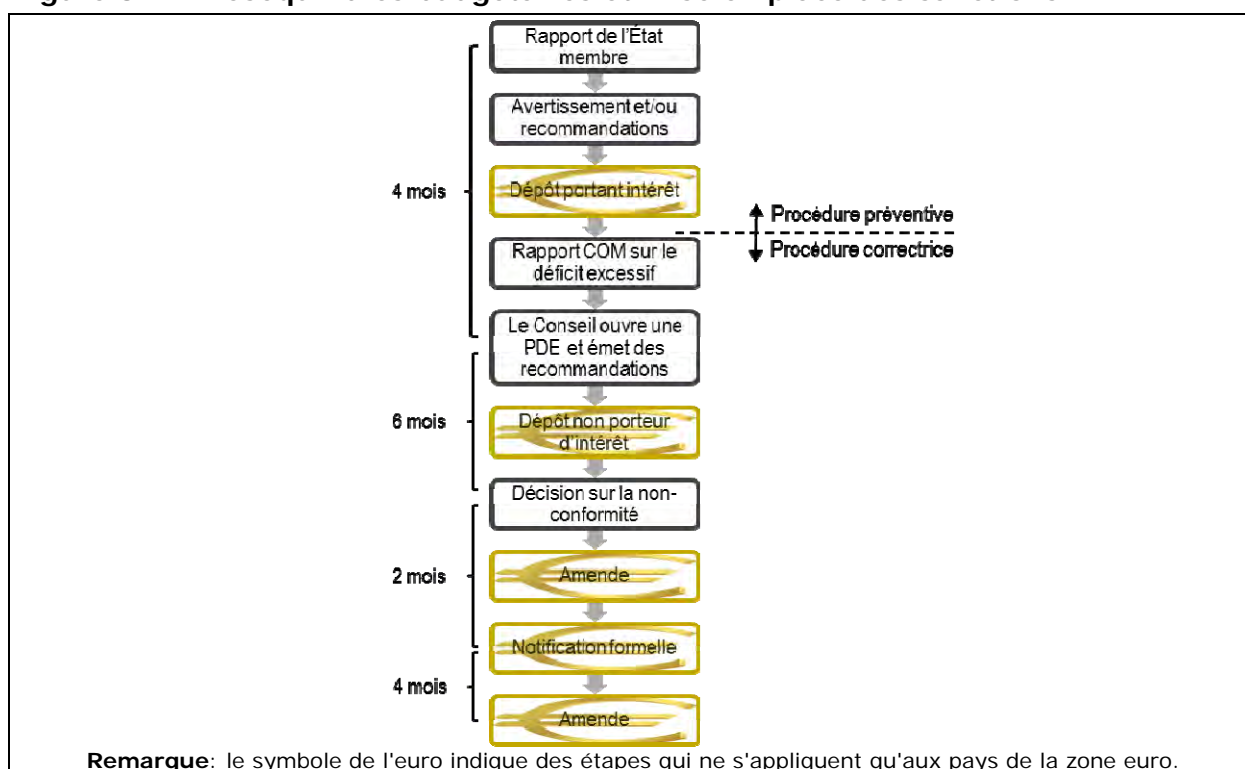
### 2.2.1. La procédure concernant les déficits excessifs

#### Base juridique

- Articles 121 et 126 du traité TFUE
- Règlement (CE) n° 1466/97 (version consolidée): volet préventif du PSC
- Règlement (CE) n° 1467/97 (version consolidée): volet préventif du PSC
- Règlement (UE) n° 1173/2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro

Si la procédure préventive de gouvernance économique révèle un déséquilibre budgétaire dans un État membre, la procédure concernant les déficits excessifs est mise en œuvre. Dans ce cas, la décision d'ouvrir une procédure PDE doit être prise dans les quatre mois qui suivent la présentation du rapport budgétaire pendant la procédure préventive (dans le cadre du semestre européen ou de la mise à jour du second semestre). Contrairement à ce que son nom suggère, la PDE peut être basée à la fois sur un déficit excessif et sur les niveaux d'endettement<sup>19</sup>. La Figure 3 offre un aperçu des étapes procédurales en cas de déséquilibres budgétaires.

**Figure 3: Déséquilibres budgétaires et mise en place des sanctions**



Source: Compilation interne.

<sup>19</sup> L'article 126 du TFUE prévoit un plafond de 3 % du ratio déficit-PIB et une règle de 60 % d'endettement par rapport au PIB comme étant les principaux critères pour mettre en œuvre la PDE. De plus, la Commission européenne doit prendre en compte tous les autres facteurs pertinents, notamment l'OMT. Le Conseil, pour sa part, effectue une évaluation globale et examine donc la situation au-delà des deux critères susmentionnés. L'annexe 2 énumère les États membres faisant l'objet d'une PDE.

## La procédure générale

Quand la Commission européenne juge qu'une règle budgétaire contraignante est – ou risque d'être – violée, elle doit élaborer un rapport sur le déséquilibre budgétaire excessif de l'État membre en question<sup>20</sup>. Le Conseil réalise ensuite une "évaluation globale" (qui lui permet d'être flexible dans son jugement) dans laquelle il décide d'ouvrir ou non la PDE. Si le Conseil détermine qu'un pays a un déficit excessif, il recommande parallèlement des actions politiques à l'État membre<sup>21</sup>.

Ledit État membre dispose alors de six mois pour prendre des mesures basées sur les recommandations du Conseil<sup>22</sup>. Le Conseil (sur recommandation de la Commission européenne) doit évaluer à la fin de la période si les mesures adoptées par cet État membre sont suffisantes. Si ce n'est pas le cas, le Conseil émettra une décision sur la non-conformité de l'État membre concerné. La question serait alors débattue au niveau du Conseil européen. Pour les pays n'appartenant pas à la zone euro, la PDE se termine ici<sup>23</sup>. Les pays de la zone euro, en revanche, peuvent être sanctionnés (voir *infra*).

Par le passé, l'efficacité de la PDE s'est avérée limitée. Une raison importante expliquant ce peu d'efficacité était la grande part de jugement politique laissée au Conseil, car les décisions adoptées dans le cadre de la PDE doivent l'être par un vote à la majorité qualifiée (VMQ)<sup>24</sup>. La procédure de mise en œuvre ne peut passer à la phase suivante que si le Conseil obtient une décision votée par une majorité qualifiée sur la question. Pour les pays de la zone euro, cette règle a été partiellement modifiée.

## Mesures supplémentaires pour la zone euro

En raison de l'importance de la discipline budgétaire telle que perçue au sein de l'union monétaire, des règles plus strictes s'appliquent à la zone euro. Le traité de Maastricht avait déjà prévu une étape spécifique de la PDE pour la zone euro qui fait suite à la décision du Conseil sur la non-conformité (voir *supra*). Si le Conseil adopte cette décision, un pays de la zone euro dispose de deux mois de plus pour entreprendre les actions nécessaires. Si les mesures adoptées avant l'expiration de ce délai ne sont pas suffisantes, une mise en demeure est adressée au pays en question, accompagnée encore une fois de recommandations politiques. Si le pays de la zone euro n'entreprend pas les réformes nécessaires, le Conseil peut décider de le sanctionner au cours des quatre mois qui suivent la mise en demeure. Toutefois, cette "option nucléaire" de dernier recours n'a jamais été employée (Van Rompuy, 2010).

Pour que les sanctions soient plus efficaces, la réforme du "six-pack" a mis en place un système de sanctions progressif. En premier lieu, et même si la sanction est peu contraignante, un instrument peut être appliqué lors de la procédure préventive de surveillance, puisqu'un dépôt portant intérêt est demandé à un pays de la zone euro s'il n'atteint pas son objectif budgétaire à moyen terme (voir *supra*). Une fois que la PDE est

---

<sup>20</sup> Le Comité économique et financier fournit alors un avis sur le rapport de la Commission européenne.

<sup>21</sup> Après l'entrée en vigueur du TSCG, cette procédure et ses règles de vote seront dans certains cas différentes pour les pays de la zone euro (voir *infra*).

<sup>22</sup> Trois mois si la situation l'exige.

<sup>23</sup> Conformément à l'article 139, paragraphe 2, du TFUE, aucune mesure coercitive ne peut être appliquée aux pays n'appartenant pas à la zone euro pendant le déroulement de la PDE.

<sup>24</sup> Le Conseil utilise le vote à la majorité qualifiée en vertu de la procédure législative ordinaire ainsi que pour d'autres votes (voir article 16 du TUE et article 238 du TFUE). Une majorité qualifiée est basée sur la pondération des voix qui ont été attribuées aux différents États membres en tenant compte de la taille de leur population. Une "double majorité" remplacera ce système à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2014. Elle sera basée sur le nombre d'États membres favorables à une proposition et sur la population que ces États membres représentent.

lancée, il peut être demandé à ce même pays d'effectuer un dépôt non porteur d'intérêt. Une amende peut être infligée si le pays n'adopte pas les mesures suffisantes après que la PDE a été ouverte.

Le dépôt non porteur d'intérêt, le dépôt portant intérêt et l'amende infligée après l'ouverture de la PDE s'élèvent au total, en règle générale, à 0,2 % du PIB du pays de la zone euro. Si ce pays persiste à ne pas adopter de mesures suffisantes, une sanction plus sévère sera généralement infligée (à savoir qu'un dépôt portant intérêt sera transformé en dépôt non porteur d'intérêt, et ce dernier se transformera en amende).

Les décisions sur ces nouvelles sanctions sont adoptées par un VMQ dit inverse. Selon ce mécanisme de scrutin, une sanction proposée par la Commission européenne est automatiquement adoptée sauf si une majorité qualifiée du Conseil s'oppose à la proposition de la Commission dans un délai de dix jours à compter de la date de la proposition. Cette possibilité renverse le pouvoir décisionnel du Conseil en accordant plus de pouvoir à la Commission européenne.

L'amende de dernier recours prévue dans le traité de Maastricht reste également en place. Elle peut aller de 0,2 à 0,5 % du PIB du pays de la zone euro concerné, selon la gravité du déséquilibre fiscal. Cette sanction se décide encore à ce jour par une procédure de VMQ ordinaire, mais le pacte budgétaire révisera cette règle dans une certaine mesure lorsqu'il entrera en vigueur (voir *infra*). L'amende est imposée tous les ans jusqu'à ce que le Conseil décide que le pays a fait suffisamment de progrès pour corriger son déséquilibre budgétaire.

L'entrée en vigueur en 2013 du pacte budgétaire du TSCG va se traduire par d'importants changements pour les pays de la zone euro en termes de procédure de vote visant à ouvrir la PDE ainsi que lors du déroulement du reste de la procédure<sup>25</sup>. Elle introduira le VMQ inverse pour toute la PDE si la Commission européenne propose d'ouvrir cette dernière au motif que la limite de 3 % du déficit a été dépassée<sup>26</sup>. Toutefois, cette règle acquiert moins d'importance pour deux raisons. Premièrement, le VMQ inverse s'applique seulement quand la procédure a été déclenchée à cause d'une violation du plafond du déficit. Si la Commission européenne souhaite mettre en œuvre la PDE en se fondant sur un autre motif (par exemple la règle relative à l'endettement), les règles normales de vote devront être respectées. Deuxièmement, le pacte budgétaire ne peut pas modifier le contenu des traités de l'UE. Dès lors, la règle du VMQ inverse est, en grande partie, un "gentlemen's agreement". La véritable valeur de cet accord sera réellement testée dans les situations de crise.

### 2.2.2. La procédure concernant les déséquilibres excessifs

#### Base juridique

- Article 121 TFUE
- Règlement (UE) n° 1176/2011 sur la prévention et la 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

<sup>25</sup> Sous réserve de ratification du traité (voir note de bas de page 6).

<sup>26</sup> Article 7 du TSCG.

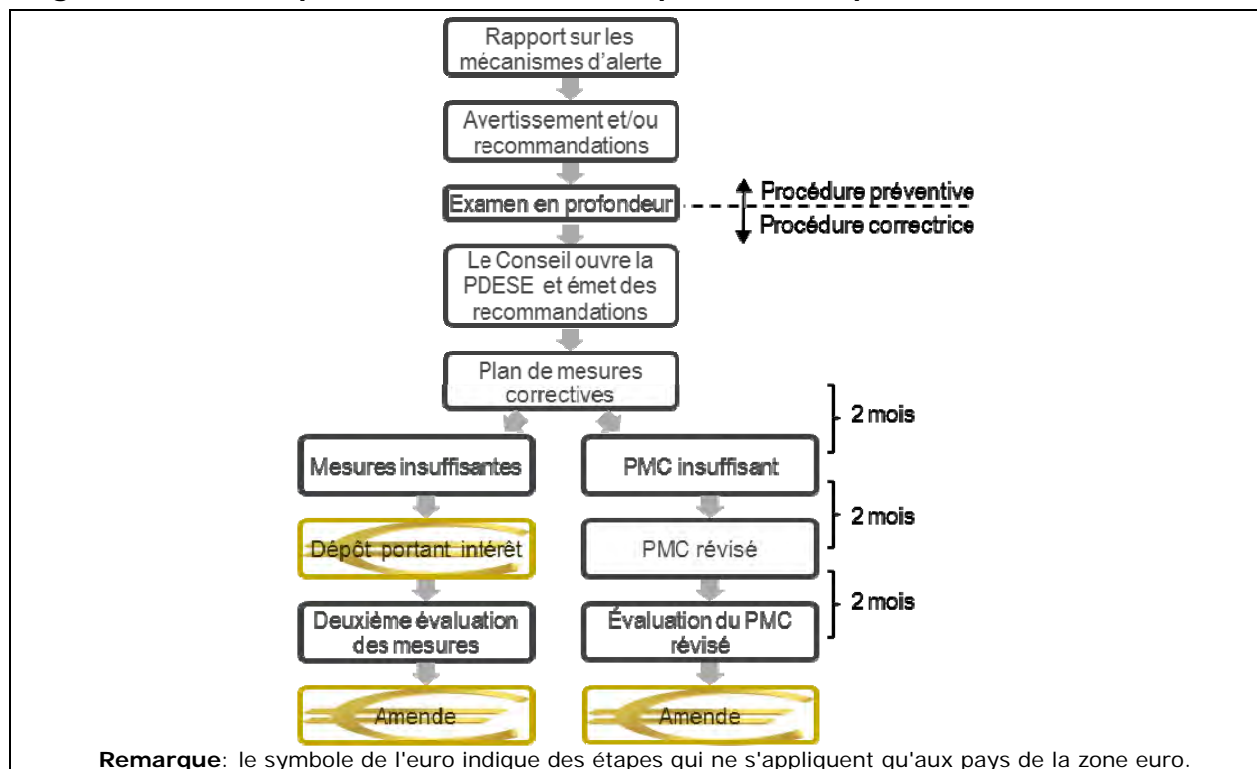
La procédure préventive, en particulier le rapport sur les mécanismes d'alerte (voir 0), peut mettre à jour certains déséquilibres macroéconomiques. La détection de tels déséquilibres peut conduire à l'ouverture d'une procédure correctrice concernant les déséquilibres excessifs. Cette procédure a été créée dans le cadre de la réforme "six-pack" et n'a pour ainsi dire pas été testée<sup>27</sup>. Une procédure générale est applicable à tous les États membres, des règles plus strictes s'appliquant toutefois à la zone euro (de manière similaire à la PDE).

### La procédure générale

Lorsque la procédure préventive de surveillance et de coordination signale un déséquilibre macroéconomique potentiellement excessif, la Commission européenne doit examiner en profondeur l'économie de l'État membre en question. Si l'examen conclut à un déséquilibre excessif ou à un risque qu'il le devienne, la Commission devra informer le Conseil, qui pourra dès lors ouvrir la procédure concernant les déséquilibres excessifs (PDESE). Si le Conseil décide effectivement de lancer une telle procédure, il adoptera simultanément des recommandations visant à corriger ce déséquilibre excessif.

Tout État membre faisant l'objet d'une procédure concernant les déséquilibres excessifs doit adopter un Plan de mesures correctives (PMC) contenant les réformes prévues, ainsi qu'une feuille de route de leur mise en œuvre. La Commission européenne fournit un rapport établissant si le PMC est suffisant ou non, après quoi le Conseil peut demander à l'État membre d'adopter une nouvelle version, plus ambitieuse, dudit document. Cette décision doit être prise dans les deux mois qui suivent la soumission du PMC initial. Dans ce cas, l'État membre dispose de deux mois de plus pour adopter un nouveau PMC.

**Figure 4: Déséquilibres macroéconomiques mise en place des sanctions**



Source: Compilation interne.

<sup>27</sup> En 2012, douze États membres ont été analysés en profondeur. Aucune de ces analyses n'a conclu à la nécessité d'ouvrir une PDESE.

Si le Conseil juge que le PMC est suffisant, la Commission européenne surveillera la progression de la mise en pratique du plan par le pays concerné. Pour que la surveillance soit efficace, l'État membre doit régulièrement présenter des rapports sur ses progrès. La Commission européenne, pour sa part, peut diriger des missions de surveillance dans l'État membre. En se basant sur les résultats de sa surveillance, la Commission européenne évalue ensuite dans quelle mesure le pays progresse vers les objectifs fixés dans le PMC.

Le Conseil, s'appuyant sur une recommandation de la Commission européenne, soumet ensuite au vote la question de savoir si les mesures adoptées par l'État membre sont suffisantes pour corriger son déséquilibre. Le VMQ inverse s'applique si la Commission européenne estime que l'État membre n'a pas pris les mesures nécessaires. En limitant le champ des négociations au sein du Conseil, le VMQ inverse rend la procédure plus mécanique.

Le vote du Conseil peut avoir deux résultats. D'une part, le Conseil peut décider qu'un État membre a mis en œuvre les réformes nécessaires. Dans ce cas, la PDESE est maintenue en suspens et peut par la suite être close si l'évaluation suivante du Conseil conclut que le déséquilibre excessif a été corrigé. D'autre part, le Conseil peut décider que les réformes ont été insuffisantes. Dans ce cas, il demandera une fois de plus à l'État membre d'adopter des mesures. Pour les pays n'appartenant pas à la zone euro, aucune mesure exécutoire n'est prévue au-delà de cette décision, ce qui risque de rendre la procédure peu astreignante.

### **Mesures supplémentaires pour la zone euro**

La PDESE est plus exigeante envers les pays de la zone euro, qui peuvent faire l'objet de sanctions financières. Ces sanctions peuvent être imposées pour deux raisons. Premièrement, le Conseil peut décider d'infliger une amende si deux délais successifs ne sont pas suivis d'un PMC suffisant. L'amende peut alors être infligée chaque année consécutive jusqu'à ce que le Conseil décide que le PMC du pays convient à la situation.

L'autre option consiste à infliger des sanctions à un pays qui ne met pas en œuvre de mesures correctives suffisantes après avoir adopté un PMC. Ces sanctions comportent au départ un dépôt portant intérêt mais peuvent être transformées en amende annuelle si une évaluation ultérieure du Conseil constate que les mesures adéquates n'ont toujours pas été prises.

Les amendes et les dépôts ne doivent pas dépasser 0,1 % du PIB du pays, ce qui est inférieur aux sanctions en cas de déséquilibres budgétaires. Toutes les décisions relatives aux sanctions sont adoptées par un VMQ inverse, ce qui augmente les possibilités d'application de sanctions. Il ne faut toutefois pas oublier que les sanctions ne sont adoptées qu'à la phase finale de la procédure, les sanctions macroéconomiques étant dès lors moins progressives que leurs équivalents en matière de surveillance budgétaire.

## 2.3. La procédure de soutien financier

### Base juridique

- Article 143 du TFUE et futur article 136, paragraphe 3, du TFUE<sup>28</sup>
- Traité établissant le MES
- Accord cadre FESF (version consolidée)
- Règlement (CE) n° 332/2002 établissant un mécanisme de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des États membres (version consolidée)
- Règlement (UE) n° 407/2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière

La crise financière a montré que la situation budgétaire d'un État membre pouvait se détériorer à un point tel que l'accès aux marchés financiers devenait quasiment impossible. Par conséquent, plusieurs États membres ont demandé un soutien financier à l'Europe. Dans ces circonstances, le processus de gouvernance devient nettement plus intrusif, le pays devant permettre à l'Union européenne d'intervenir de façon substantielle dans ses politiques nationales. Cette approche va au-delà des autres procédures de gouvernance économique, dans lesquelles l'UE fixe des objectifs mais laisse pour la plupart aux États membres le choix des moyens de les atteindre.

Les règles relatives au soutien financier différencient clairement les États membres de la zone euro de ceux qui n'en font pas partie. La possibilité de fournir un soutien financier au sein de la zone a longtemps été considérée comme contraire au but recherché et ceci s'est traduit par des mécanismes de soutien différents.

### 2.3.1. Les mécanismes de soutien

#### Pays n'appartenant pas à la zone euro

L'assistance financière aux États membres qui rencontrent des difficultés financières, c'est-à-dire le soutien à leur balance des paiements, a été prévue dès l'adoption du traité de Rome<sup>29</sup>. Depuis 2009, le montant total de l'aide financière disponible au titre de ce mécanisme a été fixé à 50 milliards d'EUR<sup>30</sup>. Le mécanisme de soutien de la balance des paiements peut être utilisé seulement pour les pays n'appartenant pas à la zone euro. Suite à la crise financière, une aide à la balance des paiements a été fournie à la Hongrie (5,5 milliards d'EUR), à la Lettonie (2,9 milliards d'EUR) et à la Roumanie (5 milliards d'EUR)<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> L'article 136, paragraphe 3, sera introduit en janvier 2013, si les États membres ratifient la décision n° 2011/199/UE du Conseil du 25 mars 2011.

<sup>29</sup> Article 108 du traité de Rome, actuellement article 143 du TFUE. Avec la création de l'union monétaire, les pays de la zone euro ont été exclus d'une telle aide.

<sup>30</sup> Règlement (CE) n° 431/2009 du 18 mai 2009.

<sup>31</sup> Ces montants ne concernent que l'aide fournie par l'UE à travers le mécanisme de soutien de la balance des paiements. Voir l'annexe 3 pour une vue d'ensemble du total du soutien financier.

## Pays de la zone euro

Pour les pays de la zone euro, le soutien financier a été délibérément omis avant même la crise de la dette souveraine. Les décideurs politiques ont craint que la mise en place d'un mécanisme de soutien financier pour les pays de la zone euro conduise à la mise en œuvre de politiques budgétaires hasardeuses (une crainte fréquemment mentionnée comme un "risque moral"). La clause de non-renflouement du traité reflète cette approche<sup>32</sup>.

Avec l'aggravement de la crise de la dette souveraine, une assistance financière à la zone euro a néanmoins été mise en place. Un mécanisme temporaire de soutien financier composé de deux volets a été créé:

- le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF), soutenu par le budget de l'Union européenne; ainsi que
- le Fonds européen de stabilité financière (FESF), soutenu par les membres de la zone euro.

Le mécanisme européen de stabilité (MES), permanent, qui a été inauguré en octobre 2012, va remplacer le Fonds temporaire de stabilité. Le MES a une capacité de prêt de 500 milliards d'EUR. Il atteindra progressivement cette capacité au fur et à mesure que ce capital est libéré<sup>33</sup>. Pendant ce temps, le FESF peut encore fournir de l'aide, de manière exceptionnelle, jusqu'à son expiration en juillet 2013<sup>34</sup>, et ce afin de garantir une nouvelle capacité totale de prêt (ne tenant dès lors pas compte des aides financières précédentes) d'un montant de 500 milliards d'EUR (FESF, 2012).

Le MES est à même de fournir diverses formes de soutien financier. Il peut octroyer des prêts ou des lignes de crédit de précaution, de l'assistance financière aux établissements financiers<sup>35</sup> ou un soutien aux marchés obligataires souverains. D'autres types d'aide peuvent également être mis en place.

Quatre pays de la zone euro bénéficient de programmes de soutien financier. Les mécanismes de soutien financier à la zone euro ont convenu d'apporter 145 milliards d'EUR à la Grèce, 40 milliards d'EUR à l'Irlande et 52 milliards d'EUR au Portugal. En 2012, un soutien financier de 100 milliards d'EUR a été octroyé à l'Espagne pour que ce pays assainisse son secteur financier. Chypre a également demandé une assistance financière et deviendra par conséquent le cinquième pays de la zone euro à entrer dans les mécanismes de sauvetage européens. L'annexe 3 fournit un aperçu de l'aide financière internationale fournie aux États membres de l'UE.

<sup>32</sup> Article 125, paragraphe 2, du traité TFUE. Le nom donné à cette clause peut être quelque peu trompeur car il n'implique pas une interdiction totale d'offrir un soutien financier. Il affirme au contraire que ni l'Union européenne, ni les États membres, ne répondent ou ne prennent en charge les engagements d'un (autre) État membre. Dès lors, la dette d'un État membre de l'UE ne peut être transférée aux autres États membres, et ces derniers ne peuvent en répondre.

<sup>33</sup> La capacité de crédit du MES augmenterait au fur et à mesure que des tranches de capital libéré sont fournies par les pays de la zone euro. Cinq tranches seraient fournies avant le début de l'année 2014, c'est-à-dire après l'expiration du FESF.

<sup>34</sup> Le MESF n'a quant à lui aucune date d'expiration mais l'assistance qu'il offre diminuera lorsque les "circonstances exceptionnelles qui menacent la stabilité financière de l'Union européenne dans son ensemble" prendront fin.

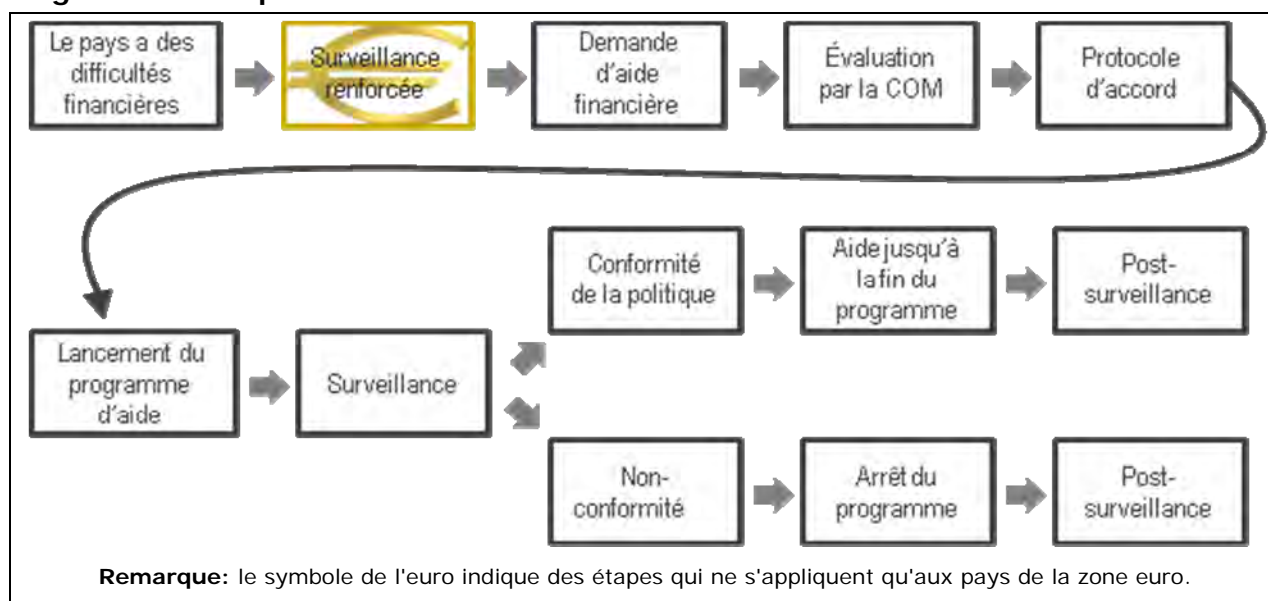
<sup>35</sup> À ce jour, une telle assistance est fournie via le gouvernement des États membres. Le sommet de la zone euro en juin 2012 déclarait qu'un soutien direct aux établissements financiers serait possible lorsque "un mécanisme de surveillance unique [européen] et efficace serait établi".

### 2.3.2. La procédure d'assistance

Les procédures visant à fournir une assistance financière aux pays de la zone euro ainsi qu'à ceux qui n'en font pas partie suivent pour l'essentiel la même trajectoire, bien qu'elles soient plus importunes vis-à-vis des membres de la zone (voir Figure 5). La principale différence entre les pays de la zone euro et les autres concernant les étapes suivies avant d'octroyer l'assistance financière.

Pour les pays de la zone euro, la proposition "two-pack" précise qu'un pays peut être placé sous une surveillance renforcée dès qu'il est menacé de graves difficultés en matière de stabilité financière. Le Conseil peut même recommander à un pays de la zone euro de demander une assistance financière. Cette surveillance renforcée avant l'octroi d'une assistance financière ne s'applique pas aux pays situés en dehors de la zone euro.

**Figure 5: La procédure d'assistance financière**



Source: compilation interne.

Les pays de la zone euro, tout comme ceux qui n'en font pas partie, peuvent demander eux-mêmes une aide financière s'ils ont des difficultés à accéder aux marchés financiers. Dans ce cas, la Commission européenne évalue la santé et les besoins financiers du pays en question. Les critères permettant d'accorder une aide aux pays de la zone euro sont plus clairement définis (et par conséquent plus rigoureux). Pour les pays de la zone euro, la Commission européenne<sup>36</sup> doit examiner les points suivants:

- s'il existe ou non un risque pour la stabilité financière de "la zone euro dans son ensemble ou de ses États membres"<sup>37</sup>;
- si l'endettement public du pays de la zone euro est soutenable. Si ce n'est pas le cas, un défaut de paiement (partiel) doit être examiné avant l'octroi de toute aide financière.

Outre l'évaluation de la Commission européenne, un projet de programme d'ajustement est préparé, contenant les réformes à entreprendre par l'État membre. C'est à ces conditions que renvoie la notion de "conditionnalité" liée au soutien financier. En se basant sur l'évaluation et sur le projet de programme d'ajustement, les autres États membres décident

<sup>36</sup> Exceptionnellement, les décisions d'intervenir sur le marché secondaire pour faire face au risque de contagion sont prises sur la base d'une analyse de la BCE (article 18, paragraphe 2, traité MES).

d'accorder ou non l'aide financière. Pour les pays ne faisant pas partie de la zone euro, le Conseil adopte cette décision par un VMQ. Pour ceux de la zone euro, la situation est un peu plus compliquée. Le Conseil décide de l'utilisation du MESF par un VMQ. Au sein du MESF et du MES, les ministres des finances des pays de la zone euro adoptent la décision à l'unanimité. Cependant, une situation d'urgence peut justifier une procédure spéciale de VMQ<sup>38</sup>.

Si un soutien financier est accordé à un pays, les conditions du prêt et le projet de programme d'ajustement sont formalisés dans ce qu'on appelle un "protocole d'accord". Ensuite, le programme de soutien financier est mis en pratique, le pays concerné devant appliquer les politiques contenues dans ce protocole et les prêteurs devant fournir l'aide financière en plusieurs tranches.

Pendant toute la durée du programme de soutien financier, la Commission européenne surveille la conformité à la conditionnalité de celui-ci. En général, une évaluation de la conformité est effectuée avant le transfert de la tranche d'aide financière suivante. Le programme d'assistance peut être suspendu si un pays, après avoir reçu les premiers avertissements, ne se conforme pas aux exigences de conditionnalité. Si, inversement, la conditionnalité est respectée, le programme de soutien financier continue d'être appliqué jusqu'à la fin. Même après la fin du programme de soutien, le pays reste sujet à une surveillance post-programme qui peut potentiellement conduire à une assistance financière supplémentaire.

---

<sup>37</sup> Article 13, paragraphe 1, point a), du traité MES.

<sup>38</sup> C'est le cas lorsque la Commission européenne et la BCE estiment toutes les deux que l'absence de soutien financier menacerait la stabilité économique et financière de la zone euro. Dans ce cas, une majorité de 85 % du capital-actions du MES est suffisante pour octroyer une aide financière.



### 3. PROPOSITION DE CONDITIONNALITÉ MACROÉCONOMIQUE

#### PRINCIPALES CONCLUSIONS

- La conditionnalité macroéconomique proposée par la Commission européenne implique de faire dépendre la politique de cohésion du processus de gouvernance économique. Le financement des politiques de cohésion serait interrompu si un État membre n'agissait pas suffisamment pour corriger un problème macroéconomique ou budgétaire. En revanche, l'accès au financement de politiques de cohésion pourrait être simplifié pour les pays faisant l'objet d'un programme de soutien financier.
- La conditionnalité macroéconomique ne distingue pas les pays de la zone euro des pays ne lui appartenant pas, ce qui constitue une importante différence par rapport aux sanctions infligées au titre de la gouvernance économique.
- La suspension du financement de politiques de cohésion peut concerner les crédits d'engagement et/ou de paiement. Une suspension des crédits d'engagement n'aurait pas de conséquences majeures, à moins que la cause de la suspension ne persiste pendant une longue durée. La suspension des crédits de paiement peut quant à elle avoir un impact plus important.
- La décision relative à la suspension du financement de politiques de cohésion peut être optionnelle ou obligatoire. La procédure de suspension optionnelle étant très longue, ce type de sanctions ne s'accorde guère avec les procédures de gouvernance économique.

Bien qu'elle fasse l'objet de controverse et de débats intenses au sein même de la Commission européenne<sup>39</sup>, la proposition de cette dernière concernant la politique de cohésion postérieure à 2013 prévoit d'introduire une conditionnalité macroéconomique à grande échelle<sup>40</sup>. Avec sa proposition, la Commission européenne a tenu compte des recommandations du groupe d'étude Von Rompuy sur la gouvernance économique (Groupe d'étude, 2010).

La conditionnalité macroéconomique proposée par la Commission européenne ferait dépendre le financement de politiques de cohésion du processus de gouvernance économique. Dans le cadre budgétaire 2007-2013, la conditionnalité macroéconomique a été introduite pour le Fonds de cohésion mais pas pour les Fonds structurels (le Fonds européen de développement régional et le Fonds social européen). De plus, la conditionnalité macroéconomique ne s'applique qu'au volet budgétaire de la gouvernance

<sup>39</sup> Voir, par exemple, les commentaires du directeur général de la Direction générale de la politique régionale et urbaine de la Commission européenne lors de la Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe (2011).

<sup>40</sup> Chapitre IV de la proposition de la Commission européenne de règlement portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du cadre stratégique commun, portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil. COM(2011) 615 final/2, 14 mars.

économique<sup>41</sup>. Dans sa dernière proposition, la Commission européenne préconise une extension de la conditionnalité à tous les Fonds du Cadre stratégique commun (CSC).

Les fonds du CSC couvrent les fonds traditionnels de politique de cohésion, qui incluent les deux fonds structurels et le Fonds de cohésion. Deux fonds situés en dehors de la politique de cohésion traditionnelle relèvent également des fonds du CSC: le Fonds européen agricole pour le développement rural, ainsi que le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche qui sera bientôt créé. Alors que la présente note se concentre sur les fonds de politique de cohésion, la conditionnalité macroéconomique s'appliquerait également au Fonds agricole et au Fonds pour la pêche susdits.

Le présent chapitre présente en premier lieu la conditionnalité macroéconomique telle que proposée par la Commission européenne, pour examiner ensuite la manière dont la conditionnalité macroéconomique pourrait s'insérer dans les différentes procédures de gouvernance économique.

### **3.1. Conditionnalité à double face**

Le type de conditionnalité macroéconomique proposée par la Commission européenne serait une voie à deux sens. Le financement de la politique de cohésion pourrait ou devrait être suspendu si certaines exigences de la gouvernance économique n'étaient pas remplies et, inversement, les exigences de cofinancement pourrait être assouplies si un pays reçoit un soutien financier européen. Contrairement aux sanctions applicables au titre de la gouvernance économique, aucune distinction n'est faite entre les pays de la zone euro et les pays ne lui appartenant pas. La conditionnalité macroéconomique s'appliquerait alors aux uns et aux autres de manière similaire.

#### **3.1.1. Suspension du financement de politiques de cohésion**

En termes de suspension du financement de politiques de cohésion, la proposition de la Commission européenne différencie la suspension optionnelle et la suspension d'office, qui auraient lieu à différents stades des procédures de gouvernance économique. Cette proposition contient également des éléments relatifs à la gravité des suspensions (avec une distinction importante entre la suspension des crédits d'engagement et celle des crédits de paiement) ainsi que sur la manière dont une suspension pourrait être levée.

##### **Suspension optionnelle**

S'agissant de la suspension optionnelle, la Commission européenne peut décider d'entamer une procédure pouvant avoir pour conséquence la suspension des crédits de paiement versés au titre de la politique de cohésion. L'objectif premier de cette procédure est de renforcer la position de l'UE lorsqu'elle persuade un pays de modifier ses documents stratégiques de politique nationale de cohésion (c'est-à-dire le Contrat de partenariat et les programmes opérationnels pertinents). De telles modifications devraient simplifier la réalisation des objectifs de l'union économique par le pays concerné. Le financement serait suspendu si un État membre n'adapte pas ses documents stratégiques de politique nationale de manière suffisante et/ou en temps voulu.

---

<sup>41</sup> Article 4 du règlement (CE) n° 1084/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 instituant le Fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) n° 1164/94, JO L 210 du 31.7.2006, pp. 79-81).

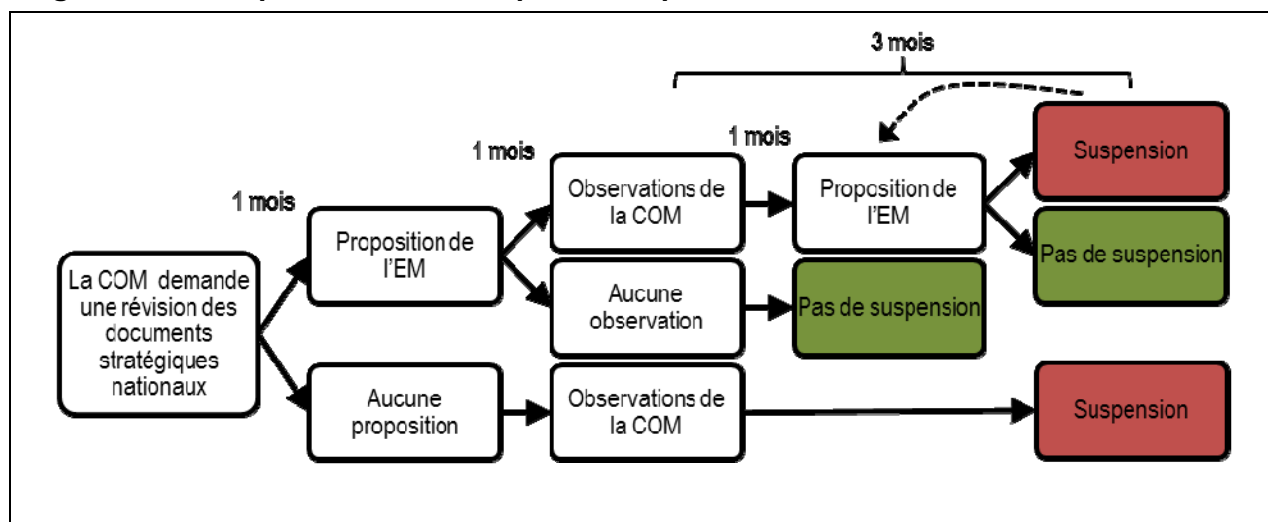
Dans le cadre de la procédure de suspension optionnelle (voir Figure 6), la Commission européenne aurait le pouvoir d'ouvrir une telle procédure à des étapes précises des processus de gouvernance économique. Ladite procédure pourrait être lancée dans les cas suivants:

- les résultats de la surveillance montrent qu'un État membre ne progresse pas suffisamment vers l'application des règles et des objectifs de l'union économique<sup>42</sup>;
- le Conseil fonde ses recommandations sur les dispositions du traité qui concerne spécifiquement la zone euro. De tels cas seraient inhabituels<sup>43</sup>;
- une procédure correctrice budgétaire ou macroéconomique (PDE ou PDESE) est lancée<sup>44</sup>;
- un soutien financier est octroyé à un État membre.

Dans le cas où un soutien financier est octroyé à un État membre, la Commission européenne serait également autorisée à modifier, directement et unilatéralement, les documents stratégiques. Et, si elle préfère agir de la sorte, la Commission pourrait aussi suivre la procédure générale de suspension optionnelle.

Dans les situations énumérées ci-dessus, la Commission européenne pourrait entamer la procédure optionnelle de suspension (bien qu'elle ne soit pas tenue de le faire) demandant à un État membre de réviser ses documents stratégiques de politique nationale de cohésion. Suite à une telle demande, l'État membre aurait un mois pour proposer des modifications de son Contrat de partenariat et des programmes concernés. La Commission européenne évaluerait ensuite ces modifications (la proposition accorde encore une fois un délai d'un mois). Si la Commission accepte les modifications proposées par l'État membre, les documents stratégiques de politique nationale seront modifiés conformément à ces dernières. Dans ce cas, le financement de la politique de cohésion ne serait pas suspendu.

**Figure 6: La procédure de suspension optionnelle**



Source: Compilation interne.

<sup>42</sup> Par rapport aux réalisations des GOPE et des lignes directrices pour l'emploi.

<sup>43</sup> Ceci concerne les recommandations basées sur l'article 136, paragraphe 1, du TFUE. À ce jour, la Grèce est le seul pays à qui des recommandations spécifiques à un pays conformément à l'article 136, paragraphe 1, du TFUE, ont été adressées au moment où elle a reçu son premier programme de soutien financier. Les aides financières octroyées ultérieurement à des pays de la zone euro ont été accompagnées d'un protocole d'accord et non pas de recommandations basées sur l'article 136, paragraphe 1, du TFUE. Les prochains programmes de soutien seront probablement accompagnés d'un protocole d'accord au lieu de recommandations basées sur ledit article, l'utilisation de ce dernier devenant assez exceptionnelle.

<sup>44</sup> La procédure de suspension optionnelle serait liée aux recommandations fournies avec la PDE ou la PDESE.

Si, au contraire, la Commission européenne n'est pas satisfaite des modifications proposées par l'État membre<sup>45</sup>, elle émet des observations à son attention. Dans ce cas, l'État membre serait tenu de proposer de nouvelles modifications de ses documents stratégiques nationaux. Si la Commission européenne n'était toujours pas satisfaite des modifications, elle pourrait décider de suspendre complètement ou partiellement les crédits de paiement de la politique de cohésion. Cette décision pourrait être adoptée au moyen d'un acte d'exécution, bien que la proposition de la Commission européenne ne précise pas quelle serait la procédure d'exécution employée (la procédure d'examen ou la procédure de consultation). D'après la proposition, une suspension pourrait avoir lieu dans un délai de trois mois à compter de l'observation de la Commission européenne. Au total, la procédure de suspension optionnelle pourrait alors se prolonger pendant cinq mois.

### **Suspension d'office**

L'objectif de la suspension d'office du financement de politiques de cohésion va au-delà de la suspension optionnelle, puisqu'elle vise à induire des changements à grande échelle afin de corriger des problèmes budgétaires ou macroéconomiques. Ceci concerne non seulement les documents stratégiques de politique nationale de cohésion visés par la suspension optionnelle mais aussi les autres politiques du pays. La suspension d'office comporte une imposition plus rapide de sanctions au lieu de la longue procédure utilisée pour les suspensions optionnelles.

D'après la proposition, la Commission européenne serait tenue de suspendre les crédits d'engagement et/ou de paiement de la politique de cohésion à des stades spécifiques au cours des procédures de gouvernance économique. La suspension est liée aux étapes du processus de gouvernance lors desquelles un État membre n'agit pas suffisamment pour résoudre les difficultés manifestes de sa situation budgétaire ou économique. Ceci comprend les cas dans lesquels un État membre:

- n'adopte pas de mesures suffisantes alors qu'une procédure correctrice a été ouverte (PDE ou PDESE)<sup>46</sup>;
- ne respecte pas les recommandations basées sur les dispositions du traité qui concernent spécifiquement la zone euro<sup>47</sup>;
- ne satisfait pas aux exigences de son programme de soutien financier.

La suspension d'office pourrait se produire sous la forme d'un acte d'exécution, bien que la proposition de la Commission européenne ne précise pas, là non plus, quelle procédure d'exécution serait utilisée. Alors que la sanction pourrait être obligatoire, son contenu resterait en grande partie assujéti aux décisions de la Commission européenne.

---

<sup>45</sup> Dans le cas particulier (bien qu'improbable) où un État membre ne proposerait pas de modification dans le délai accordé, le financement de la politique de cohésion serait également suspendu.

<sup>46</sup> Ceci inclut a) l'absence d'action en réponse aux recommandations jointes à l'ouverture de la PDE (article 126, paragraphe 8, du TFUE), b) l'absence d'action après la mise en demeure de la PDE (article 126, paragraphe 11, du TFUE), c) la non-adoption d'un PMC suffisant (article 8, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1176/2011) ou d) la non-adoption des mesures requises selon le PDESE (article 10, paragraphe 4, *ibid.*).

<sup>47</sup> Voir note de bas de page n°42.

## La sévérité d'une suspension

La proposition de la Commission européenne reste assez vague concernant l'échelle des éventuelles sanctions pour non-respect de la conditionnalité macroéconomique. Les débats législatifs de la proposition de la Commission pourraient produire des lignes directrices plus détaillées sur la sévérité potentielle des sanctions et/ou donner lieu à leur adoption dans des documents législatifs ultérieurs.

Un aspect crucial d'une suspension est de savoir si elle concerne les crédits d'engagement et/ou les crédits de paiement du financement de la politique de cohésion. Les crédits d'engagement se réfèrent aux fonds que l'UE s'engage annuellement à transférer à un État membre pour qu'il finance des projets de politique de cohésion. Les crédits de paiement sont les transferts réels de moyens financiers alloués par l'UE à des projets de politique de cohésion par l'intermédiaire des autorités nationales. Dans l'hypothèse d'une suspension optionnelle, celle-ci concernerait les crédits de paiement. Dans le cas d'une suspension d'office, la proposition de la Commission européenne suggère d'autoriser cette dernière à décider si elle doit suspendre les crédits d'engagement et/ou de paiement. Cette décision est extrêmement importante. Si la suspension concerne seulement les crédits d'engagement, des paiements peuvent toujours être versés sur la base des engagements antérieurs. Dans ce cas, les projets seraient financés jusqu'à ce que tous les engagements pris précédemment soient honorés. Par ailleurs, une suspension des crédits de paiement entraînerait la fin des transferts financiers, ce qui peut avoir un impact direct sur des projets autonomes qui perçoivent un financement au titre de la politique de cohésion (voir 4.2).

En ce qui concerne l'importance d'une suspension, la proposition de la Commission européenne offre deux orientations. Premièrement, une suspension devrait être proportionnée, ce qui implique qu'elle devrait être liée à la gravité de la cause de suspension. Les suspensions infligées dans le cadre de la procédure préventive de gouvernance économique devraient dès lors conduire à une suspension plus limitée que celles qui se produisent à une phase ultérieure.

Selon la seconde orientation proposée, une suspension doit garantir l'égalité de traitement ou l'équité entre les États membres. Cette notion est liée aux conséquences de la suspension sur l'économie de l'État membre concerné. Dans des situations semblables, le financement d'un pays qui dépend plus du financement de la politique de cohésion devrait donc être suspendu dans une mesure moindre que celui d'un pays pour lequel ce financement est moins vital. Les suspensions peuvent être plafonnées, par exemple à un pourcentage précis du PIB. Néanmoins, l'égalité de traitement pourrait être difficile à mettre en pratique (voir 4.2).

## Levée d'une suspension

Une suspension du financement de la politique de cohésion n'est pas faite pour durer éternellement. Si certaines exigences sont remplies, la suspension devra être levée. Comme condition générale, la Commission européenne doit accepter les modifications des documents stratégiques de politique nationale de cohésion qui ont été proposées par l'État membre. Une suspension d'office ne peut être levée que si, de plus, la procédure de gouvernance économique a été orientée dans un sens positif et que les raisons ayant motivé la suspension ne s'appliquent plus.

La levée de la suspension des paiements se traduirait par le versement des fonds suspendus. Lorsqu'une suspension de crédits d'engagement est levée, ces crédits seraient réinscrits au budget. La proposition de cadre financier pluriannuel 2014-2020 permet une rebudgétisation des crédits d'engagement seulement pendant un maximum de deux ans à compter des premiers crédits. Ceci signifie, par exemple, que les crédits d'engagement pour la politique de cohésion de 2014 peuvent être réinscrits aux budgets de 2015 et de 2016. Dans ce cas, le pays ne perdra pas le financement de la politique de cohésion auquel il avait droit. Cependant, si la suspension persiste au-delà de deux ans, un État membre peut perdre des parties du financement de la politique de cohésion qu'il était prévu qu'il perçoive<sup>48</sup>.

### **3.1.2. Facilité d'accès au financement de politiques de cohésion**

La conditionnalité macroéconomique pourrait non seulement servir de sanction potentielle mais aussi d'incitation positive. En ce sens, la Commission européenne propose la possibilité de faciliter l'accès au financement de la politique de cohésion à un État membre faisant l'objet d'une procédure de soutien financier (voir 2.3). La proposition de la Commission européenne reste vague sur la manière précise dont la décision de simplifier les exigences de cofinancement serait prise. La proposition indique seulement que l'État membre doit d'abord demander une augmentation du taux de financement avant que cette dernière puisse être mise en pratique<sup>49</sup>.

Selon la proposition de la Commission, il serait possible d'augmenter le taux de cofinancement des axes prioritaires de la politique de cohésion de 10 points de pourcentage. Par conséquent, les fonds destinés à la politique de cohésion pourraient financer une plus grande partie d'un projet d'une telle politique, ce qui à son tour réduirait les contributions exigées des États membres. Le cofinancement européen pourrait alors financer jusqu'à 95 % du financement d'un projet dans les régions les plus pauvres, tandis que des projets réalisés dans les régions les plus riches pourraient être cofinancés à un taux d'au moins 60 % (avec plusieurs taux de cofinancement différents dans cette fourchette)<sup>50</sup>. L'augmentation du cofinancement européen ne signifie pas une augmentation du montant total du financement de la politique de cohésion de cet État membre. Elle se traduirait au contraire par une utilisation des fonds dans un nombre moindre de projets que ce qui était initialement prévu.

Une augmentation du taux de cofinancement pour les États membres souffrant de problèmes financiers est sans aucun doute utile, étant donné que de tels pays ont des difficultés à fournir leur part du financement exigé. Ce problème est commun à la plupart des pays qui affrontent des déséquilibres économiques ou budgétaires. Par conséquent, offrir seulement plus de facilités d'accès au financement de la politique de cohésion aux pays recevant un soutien financier semble arbitraire. Sachant que les programmes de soutien financier seront peu nombreux, une augmentation du cofinancement de l'UE resterait exceptionnelle et la conditionnalité macroéconomique aurait des effets essentiellement punitifs. Une approche plus équilibrée jouant sur le principe de la "carotte et du bâton" est possible: elle permettrait, dans d'autres cas de figure, de simplifier l'accès au financement de la politique de cohésion aux pays qui adoptent des mesures pour surmonter leurs difficultés budgétaires ou économiques (Verhelst, 2011b).

---

<sup>48</sup> Article 8 de la proposition COM(2012) 388 de la Commission européenne du 6 juillet 2012.

<sup>49</sup> Article 22 de la proposition COM(2011) 615 final/2 de la Commission européenne du 14 mars 2012.

<sup>50</sup> Selon la proposition de la Commission, un cofinancement plus élevé fourni par l'UE serait également possible dans d'autres situations particulières [voir article 110 de COM(2011) 615 final/2].

## **3.2. Intégration de la conditionnalité et des procédures de gouvernance économique**

La conditionnalité macroéconomique n'agirait pas dans le vide, elle compléterait au contraire les mécanismes exécutoires en vigueur contenus dans les procédures européennes de gouvernance économique. Dès lors, l'intégration réussie de la conditionnalité macroéconomique et des différentes procédures de gouvernance économique exige une grande attention.

### **3.2.1. La procédure préventive de surveillance et de coordination**

La procédure préventive de surveillance et de coordination est fondamentalement conçue pour ne pas être de caractère contraignant et ne contient dès lors pratiquement aucune sanction (voir chapitre 2). La conditionnalité macroéconomique possède le potentiel de rendre la procédure préventive plus rigoureuse – soit un changement très important de politique.

Une procédure de suspension optionnelle pourrait être ouverte en cas d'avertissements ou de recommandations non contraignantes. De tels avertissements et recommandations concernent un très vaste ensemble de problèmes qui couvre les politiques budgétaires et macroéconomiques. Les possibilités d'application de sanctions au titre de la conditionnalité macroéconomique pourraient même s'étendre au-delà des motifs de sanctions prévus dans les procédures de gouvernance économique. Un État membre pourrait par exemple être sanctionné s'il n'adopte pas certaines politiques (par exemple, des réformes du marché du travail), tandis que les procédures correctives de gouvernance ne prévoient des sanctions que lorsque des règles spécifiques ne sont pas respectées (par exemple, dépassement du plafond du taux de chômage)<sup>51</sup>.

La conditionnalité macroéconomique pourrait modifier la nature de la procédure préventive de surveillance et de coordination. Cependant, ce jugement doit être quelque peu nuancé. Le principal objectif de la suspension optionnelle dans la procédure préventive de gouvernance économique n'est pas simplement de suspendre le financement de la politique de cohésion. Elle est prévue pour donner plus de pouvoir à l'UE lorsque cette dernière persuade les États membres de modifier la planification de leurs politiques de cohésion. En ce sens, il est peu probable que les sanctions appliquées au titre de la conditionnalité macroéconomique se matérialisent très souvent au cours de la procédure préventive de surveillance et de coordination, bien que ce soit une possibilité.

### **3.2.2. La procédure concernant les déficits excessifs**

Comme il a été exposé ci-dessus, une conditionnalité macroéconomique peut entraîner l'ouverture d'une procédure de suspension optionnelle au cours de la procédure préventive de surveillance et de coordination de la gouvernance économique. En raison des courts délais de la PDE et de la longueur de la procédure de suspension optionnelle (jusqu'à 5 mois), elles pourraient se chevaucher. Il est très probable qu'une suspension d'un financement de politique de cohésion due à une procédure préventive de gouvernance économique ne puisse entrer en vigueur que pendant le déroulement de la PDE corrective

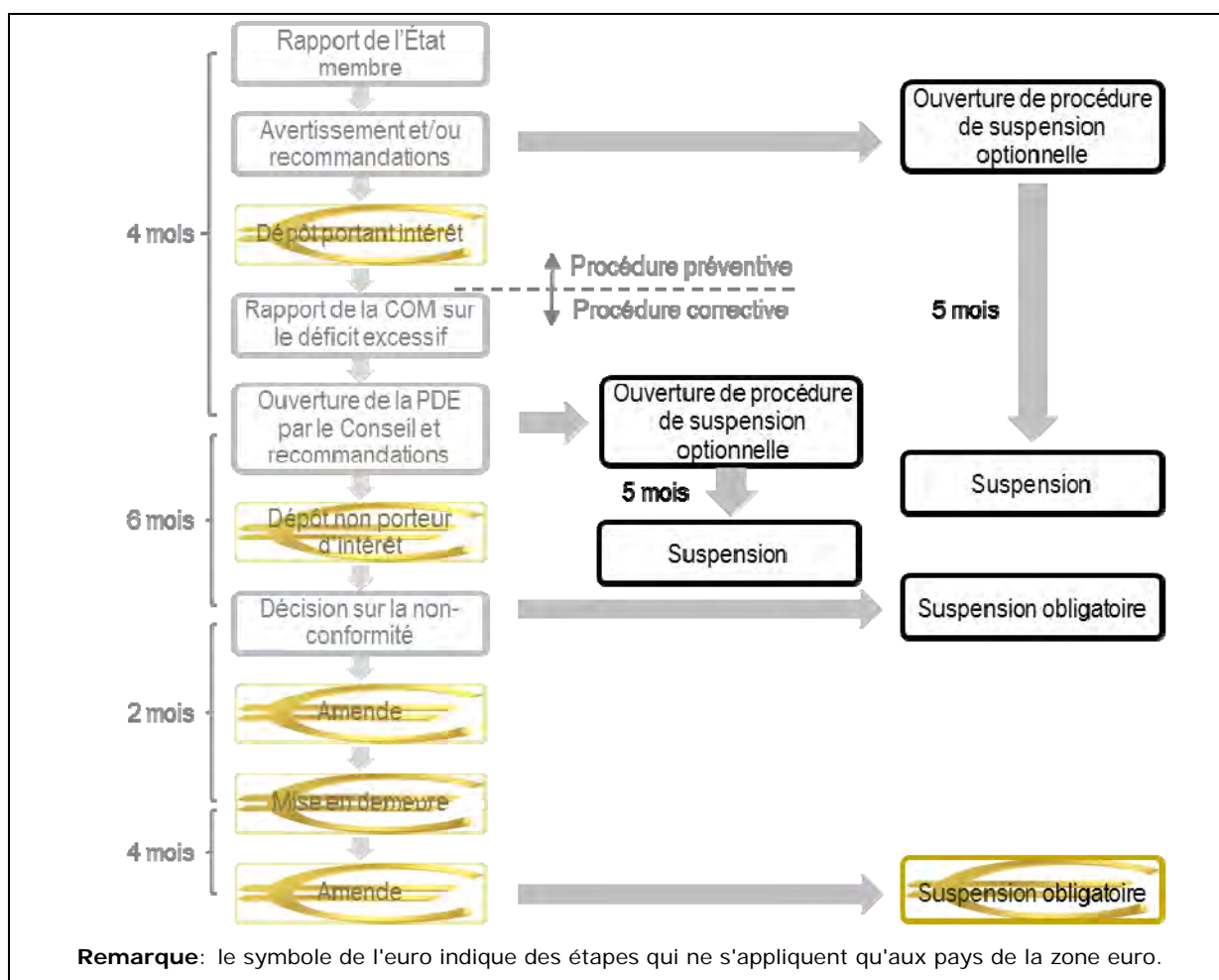
---

<sup>51</sup> Une sanction ne serait appliquée que si un pays ne modifie pas ses documents de stratégie nationale concernant la politique de cohésion. Dès lors, la sanction n'est pas appliquée sur la base du non-respect des recommandations européennes de gouvernance économique. Cependant, la raison motivant l'ouverture de la procédure de sanction serait directement liée à la procédure européenne de gouvernance économique.

ultérieure. La cause de sanction au titre de la conditionnalité macroéconomique ne correspondrait dès lors plus à la situation du processus de gouvernance économique. Ceci semble incohérent en termes de planification (voir Figure 7).

Le même problème apparaît lorsqu'une procédure de suspension optionnelle est lancée pendant l'ouverture de la PDE. La procédure de suspension ne pourrait alors se conclure sur une sanction que peu de temps avant que le Conseil n'adopte une décision relative à la non-conformité avec la PDE. Une telle décision du Conseil serait accompagnée de sanctions précises (la suspension d'office d'un financement de politique de cohésion et une amende pour les pays de la zone euro). Par conséquent, la suspension optionnelle perdrait une grande partie de sa pertinence.

**Figure 7: Déséquilibres budgétaires et conditionnalité macroéconomique**



Source: compilation interne.

Les suspensions obligatoires seraient exécutées de manière plus rapide que les suspensions optionnelles et trouveraient donc mieux leur place aux côtés de la PDE. Une première suspension d'office serait appliquée lorsque le Conseil adopte une décision sur la non-conformité. Une deuxième suspension d'office est appliquée si le Conseil décide qu'une action insuffisante a été menée en réponse à une mise en demeure. La mise en demeure ne s'appliquant qu'aux pays de la zone euro, cette deuxième suspension d'office serait limitée à ces derniers. Pour ces pays, les suspensions obligatoires seraient dans les deux cas prononcées en sus d'une éventuelle amende pour gouvernance économique.

Au total, la Commission européenne serait capable de suspendre le financement de la politique de cohésion à quatre reprises au cours du processus de surveillance budgétaire (comprenant les deux procédures, corrective et préventive). Dans la pratique, les possibilités successives d'appliquer des sanctions pour conditionnalité macroéconomique confirmeraient très probablement une suspension préalable d'un financement de politique de cohésion ou en étendraient la portée.

### 3.2.3. La procédure concernant les déséquilibres excessifs

La conditionnalité macroéconomique aurait un impact considérable sur la procédure corrective appliquée en raison de déséquilibres macroéconomiques. Elle permettrait en particulier l'application de sanctions plus progressives. La Figure 8 offre une vue d'ensemble de la manière dont la conditionnalité macroéconomique serait rattachée à la correction des déséquilibres macroéconomiques.

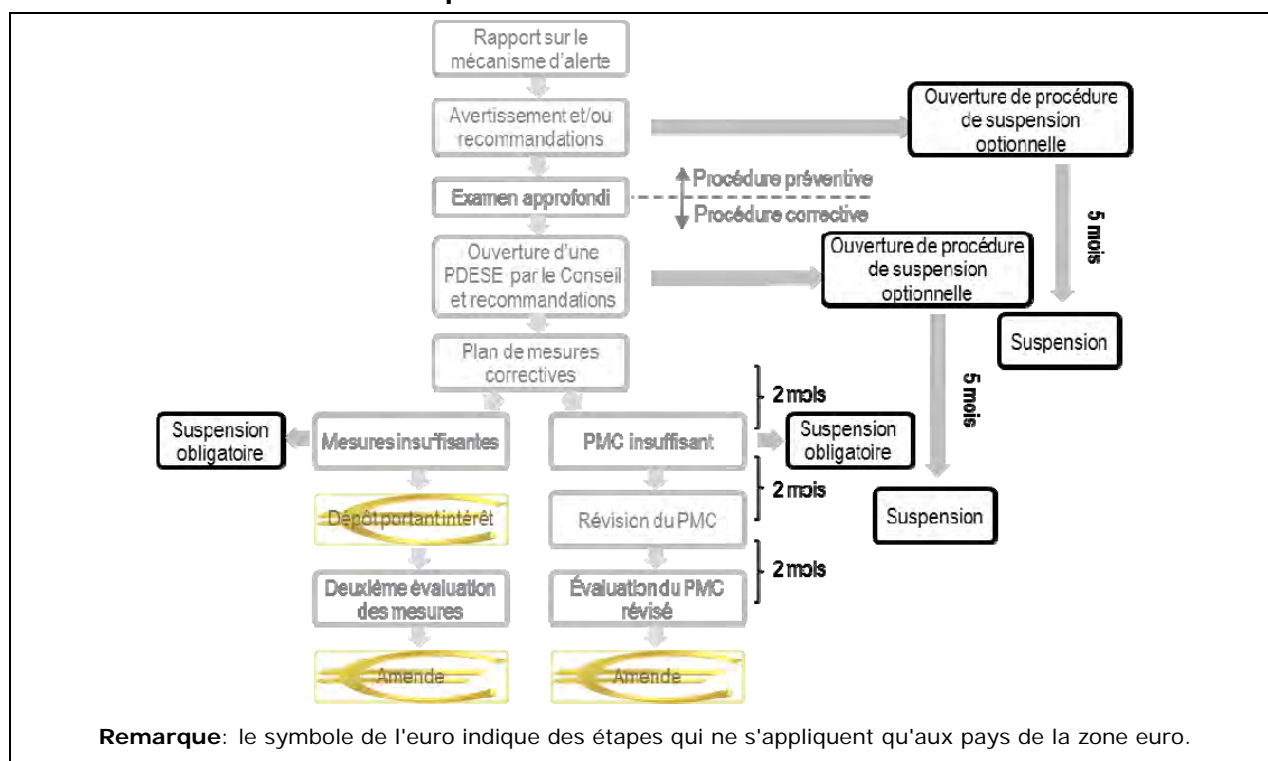
Des suspensions optionnelles peuvent être lancées au cours de la procédure préventive de gouvernance économique, tout comme lors de l'ouverture de la PDESE. La procédure de suspension optionnelle, encore une fois, s'adapte difficilement à la procédure de gouvernance. Dû à la longueur de la procédure, l'application de suspensions optionnelles souffrirait probablement un décalage vis-à-vis des procédures de gouvernance économique.

La durée de la procédure de suspension optionnelle est dès lors difficile à intégrer à la fois dans la PDE et la PDESE. Le décalage dans le temps existant entre la cause d'une suspension optionnelle et la suspension effective fait qu'on peut se demander si la menace d'une sanction sous forme de suspension optionnelle sera utile. Les États membres sauraient que d'ici à ce que la suspension optionnelle soit réellement mise en œuvre, les procédures de gouvernance économique auraient progressé jusqu'au stade où la suspension d'office et/ou les sanctions pour gouvernance économique ne font plus de doute. La mise en place progressive de suspensions d'un financement de politique de cohésion (en augmentant les montants et/ou en passant d'une suspension de crédits d'engagement à celle de crédits de paiement) pourrait contribuer à surmonter ce problème mais ceci n'a pas été prévu dans la proposition de la Commission européenne.

Une suspension d'office d'un financement de politique de cohésion aurait lieu si le Conseil juge qu'un plan national de mesures correctives est insuffisant. Chaque État membre pourrait alors voir le financement de sa politique de cohésion suspendu par suite d'une première évaluation négative de son PMC. Les pays de la zone euro devraient alors payer une amende de plus si une deuxième évaluation négative était émise.

La suspension d'office d'un financement de politique de cohésion peut à nouveau se produire lorsqu'un État membre ne prend pas les mesures suffisantes permettant d'appliquer son PMC. Dans ce cas, la sanction serait accompagnée du dépôt portant intérêt qui est demandé aux pays de la zone euro. Les sanctions infligées à ces derniers seraient renforcées après une deuxième évaluation négative des actions entreprises.

**Figure 8: Déséquilibres macroéconomiques et conditionnalité macroéconomique**

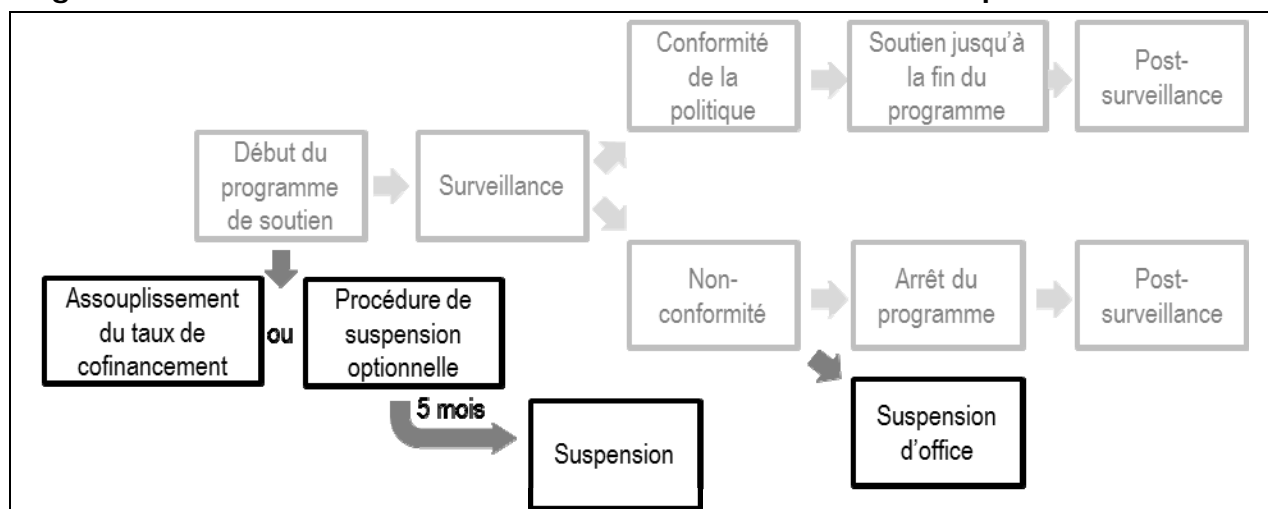


Source: compilation interne.

### 3.2.4. La procédure de soutien financier

L'interaction entre la conditionnalité macroéconomique et la procédure de soutien financier n'est pas la même que celle des autres procédures de gouvernance économique. Dans ce cas, la conditionnalité macroéconomique peut servir à la fois de sanction et d'outil d'incitation. De cette façon, la conditionnalité macroéconomique offre une manière plus équilibrée d'induire des modifications de politique.

**Figure 9: Soutien financier et conditionnalité macroéconomique**



Source: compilation interne.

Suite au lancement d'un programme de soutien financier, la Commission européenne aurait le choix entre l'assouplissement de ses exigences de cofinancement ou, au contraire, le lancement d'une procédure de suspension. Cette décision dépendrait de la volonté de l'État membre concerné de mettre en œuvre les réformes nécessaires.

Si un État membre ne respectait pas le protocole d'accord qu'il a signé avec ses prêteurs, le financement de la politique de cohésion ferait l'objet d'une suspension d'office. Parallèlement à la suspension de financement de la politique de cohésion, le programme de soutien financier, à ce stade, prendrait fin ou serait tout du moins suspendu. Ceci aurait un impact nettement plus important sur l'État membre car le pays risquerait de ne pas avoir suffisamment de ressources financières pour poursuivre ses opérations. Par conséquent, lorsqu'un programme de soutien financier est interrompu, la suspension d'office du financement de la politique de cohésion n'a guère plus de poids.



## 4. LES CONSÉQUENCES DE LA CONDITIONNALITÉ MACROÉCONOMIQUE

### PRINCIPALES CONCLUSIONS

- La conditionnalité macroéconomique aurait probablement un impact positif en termes de gouvernance économique. Elle offrirait un moyen innovant de garantir la conformité avec les procédures de gouvernance économique. Ceci ne signifie pas nécessairement que la conditionnalité macroéconomique a des effets positifs sur la réalisation des objectifs de l'union économique européenne, qui dépend également d'autres facteurs.
- Eu égard à la politique de cohésion, les conséquences d'une conditionnalité macroéconomique seraient probablement plus négatives. Alors que la conditionnalité macroéconomique pourrait être un instrument utile pour éviter les dépenses stériles, elle risque également de rendre la politique de cohésion moins équitable et moins fiable.
- Dans son ensemble, on peut douter des avantages de la conditionnalité macroéconomique telle qu'elle est actuellement conçue pour contribuer à la réalisation des objectifs ultimes des deux politiques, à savoir une croissance durable et équilibrée en Europe.

La conditionnalité macroéconomique telle qu'elle a été proposée par la Commission européenne aurait d'importantes conséquences à la fois sur la gouvernance économique et sur la politique de cohésion. Cette section de la présente note examine les conséquences probables de la conditionnalité macroéconomique sur ces politiques. Selon l'une ou l'autre des politiques, les dites conséquences seraient très différentes. Au-delà de l'impact de la conditionnalité macroéconomique sur les deux politiques prises séparément, il convient surtout d'en examiner les conséquences globales. Ces dernières détermineront en effet quelles sont les conditions macroéconomiques dont l'application serait bénéfique pour la réalisation de l'objectif ultime des deux politiques: une croissance durable et équilibrée dans l'union monétaire et dans l'UE.

L'impact réel dépendrait bien entendu de la conception spécifique des conditions macroéconomiques. Le présent chapitre est basé sur la proposition de la Commission européenne. Certaines modifications de la proposition de la Commission européenne pourraient modifier certains des effets de la conditionnalité macroéconomique, même s'il est improbable que les conséquences fondamentales changent.

### 4.1. Les conséquences sur la gouvernance économique

En termes de gouvernance économique, l'effet potentiellement sanctionnateur de la conditionnalité macroéconomique revêt une importance vitale. Ces sanctions supplémentaires seraient positives aux fins de la conformité avec les règles de gouvernance économique. En définitive, la gouvernance économique offre plus de possibilités de sanctionner et peut incrémenter le degré d'appropriation du processus de gouvernance économique aux différents niveaux de gouvernement.

#### 4.1.1. Une plus vaste panoplie de sanctions

La conditionnalité macroéconomique serait un nouvel instrument qui pourrait stimuler la conformité avec les procédures de gouvernance économique. En ce sens, elle pourrait contribuer à la réalisation des objectifs de l'union économique et présenterait plusieurs avantages par rapport aux sanctions disponibles dans les procédures de gouvernance économique.

Premièrement, la conditionnalité macroéconomique introduirait un type de sanctions différent et innovateur. L'actuelle panoplie de sanctions de gouvernance économique est constituée de dépôts et d'amendes. Ces sanctions impliquent un transfert financier de l'État membre vers l'Union européenne, ce qui se traduit par une détérioration directe du budget de l'État membre. Ceci va à l'encontre du but recherché et diminue la crédibilité de l'application des sanctions. Des sanctions non financières ont été proposées mais il s'est avéré impossible de trouver un consensus en la matière<sup>52</sup>. La conditionnalité macroéconomique pourrait éventuellement constituer un compromis car elle impose une sanction financière (c'est-à-dire une retenue possible du financement de l'UE) qui n'a pas d'effets négatifs directs sur les budgets nationaux. Alors que ceci est clairement avantageux, la conditionnalité macroéconomique n'est en aucune façon la solution ultime. La sanction aurait malgré tout un impact sur l'économie de l'État membre visé et, dès lors, sur ses finances publiques (voir *infra*).

La conditionnalité macroéconomique offre un second avantage, consistant en la possibilité d'appliquer des sanctions de manière plus automatique, et, donc, moins politique. Avant la crise de la dette souveraine, un VMQ du Conseil était exigé pour appliquer une sanction. En introduisant un VMQ inverse dans le cadre des réformes adoptées pendant la crise de la dette souveraine, le rôle joué par la Commission européenne dans l'application de sanctions a déjà été renforcé. La conditionnalité macroéconomique serait un pas de plus dans cette transformation puisqu'une suspension pourrait être décidée sur la base d'un acte d'exécution.

Troisièmement, les États membres pourraient être sanctionnés par les différentes procédures de gouvernance économique. Comme cela a déjà été mentionné, ceci s'applique également à la procédure préventive de surveillance et de coordination, pour laquelle le processus de gouvernance économique en lui-même ne prévoit pratiquement aucune sanction. Grâce à ses nouvelles possibilités, la conditionnalité macroéconomique permettrait d'appliquer des sanctions de façon plus progressive que celle qui est prévue dans les procédures de gouvernance économique, en particulier au cours de la procédure concernant les déséquilibres excessifs.

Enfin, la conditionnalité macroéconomique est utile car elle étendrait le périmètre géographique de la panoplie de sanctions. Alors que les actuelles sanctions de gouvernance économique ne concernent que les pays de la zone euro, la conditionnalité macroéconomique offre la possibilité de sanctionner n'importe quel État membre. Les bénéfices d'une telle augmentation du périmètre géographique n'en restent pas moins discutables car le principal objectif des réformes en cours est de renforcer l'union économique au sein de l'union monétaire (Van Rompuy, 2012). Les sanctions appliquées aux pays n'appartenant pas à la zone euro revêtent dès lors une importance secondaire dans le débat sur la gouvernance économique.

---

<sup>52</sup> Il a par exemple été proposé de suspendre, au Conseil, les droits de vote des pays qui ne satisfont pas aux procédures de gouvernance économique. Voir: Déclaration franco-allemande (2010) et BCE (2010).

#### 4.1.2. Un respect des règles de gouvernance économique émanant de la base

Les régions reçoivent la plupart du financement des politiques de cohésion fourni par l'UE et sont par conséquent celles qui ont le plus à perdre avec la suspension de ces fonds. Il serait dès lors plus important pour les régions de respecter les règles de gouvernance économique, ce qui entraînerait deux conséquences positives en termes de gouvernance économique.

Une première conséquence est que les régions feraient plus pression au niveau national pour adhérer aux règles de gouvernance économique. Vis-à-vis de l'UE, ce sont les gouvernements régionaux qui sont tout particulièrement attentifs à la réception d'un financement. Avec la conditionnalité macroéconomique, elles seraient plus inquiètes des performances globales au niveau national en matière d'économie et de budget. Ceci renforcerait le poids de la base dans le respect des règles de gouvernance économique. Par conséquent, l'appropriation générale des procédures de gouvernance économique augmenterait. Par le passé, c'est bien l'insuffisance de cette appropriation qui a constitué un problème récurrent (Verhelst, 2011a).

Deuxièmement, les collectivités locales et les régions elles-mêmes seraient plus enclines à éviter les déficits et les dépenses inutiles. L'importance des dépenses régionales et locales ne doit pas être sous-estimée. En 2010, les dépenses des collectivités locales au sein de l'UE représentaient en moyenne 23 % du total des dépenses publiques (Gancedo Vallina et Wahrig, 2012). Les déficits des collectivités locales représentent souvent une partie non négligeable du total des déficits publics. En moyenne, les déficits locaux ajoutaient 0,3 points de pourcentage aux déficits généraux des États membres en 2010 par rapport à leur PIB<sup>53</sup>. Plusieurs cas de déficits de gouvernements locaux atteignant 1 % du PIB ou plus<sup>54</sup> ont même été observés. En Espagne, le déficit budgétaire des régions (les communautés autonomes) était, en 2010, de 3,5 % du PIB, ce qui signifie que ces régions à elles seules dépassaient le plafond du déficit par rapport au PIB, fixé à 3 % pour les pays de l'UE<sup>55</sup>.

## 4.2. Les conséquences sur la politique de cohésion

La conditionnalité macroéconomique éloignerait encore plus la politique de cohésion de son simple rôle de redistribution. Une telle évolution a ses avantages car elle œuvre en faveur d'une dépense plus efficace des fonds disponibles. En même temps, la conditionnalité macroéconomique a ses revers, car elle risque de rendre la politique de cohésion moins équitable et moins fiable.

### 4.2.1. Stimulation de l'efficacité des dépenses

Le principal argument de la Commission européenne en faveur de la conditionnalité macroéconomique est qu'elle améliorera l'utilisation efficace du financement de la politique de cohésion. Si un pays souffre d'un déséquilibre budgétaire ou macroéconomique, ses perspectives de croissance à long terme sont réduites. La Commission précise que, dans

<sup>53</sup> En 2010, la moyenne du total des déficits publics généraux (comprenant tous les niveaux de gouvernements) s'élevait à 6,9 % du PIB dans les États membres de l'UE.

<sup>54</sup> En 2010, le déficit des collectivités locales polonaises était de 1,2 % du PIB, celui des collectivités locales slovaques de 0,9 % du PIB et celui des collectivités locales néerlandaises, portugaises et hongroises de 0,8 % du PIB.

<sup>55</sup> Base de données Eurostat. Tous les chiffres correspondent à 2010.

une telle situation, l'efficacité du financement des politiques de cohésion est amenuisée (Commission européenne, 2010a).

La récente crise économique a en effet montré que les déséquilibres budgétaires et macroéconomiques peuvent limiter l'utilité d'une politique de cohésion. D'une part, les États membres en difficultés n'ont pas reçu des parts substantielles de financement de la politique de cohésion car ils étaient tout simplement incapables de fournir le cofinancement nécessaire (Bubbico et De Michelis, 2011). D'autre part, les déséquilibres budgétaires et macroéconomiques de pays tels que la Grèce et l'Espagne se sont avérés nuisibles à leur économie, en limitant par là-même l'utilité des fortes sommes de financement de politiques de cohésion qu'ils avaient reçues auparavant (OCDE, 2010; Commission européenne, 2012). Prêter une attention plus soutenue aux règles de gouvernance économique pourrait éviter certaines de ces difficultés<sup>56</sup>.

Il serait dès lors utile de conditionner le financement de politiques de cohésion au respect des règles de gouvernance économique. Si le respect de ces règles mène à des politiques économiques plus robustes, il diminuera la probabilité de l'émergence de crises économiques profondes tout en rendant le financement des politiques de cohésion plus efficace. De plus, la conditionnalité macroéconomique offre à la Commission européenne un moyen de demander aux États membres de modifier leurs documents stratégiques de politique de cohésion.

Si l'on examine la politique de cohésion dans un contexte international, la conditionnalité macroéconomique n'a rien de nouveau. Les prêts accordés par des organisations financières internationales (notamment la Banque mondiale et le FMI) sont généralement accompagnés d'exigences de mise en œuvre de réformes<sup>57</sup>, afin de s'assurer que ce soutien portera ses fruits. Depuis quelques années, les organisations internationales font preuve de certaines réticences envers les conditionnalités macroéconomiques prédéfinies et attachent une importance croissante à l'appropriation nationale<sup>58</sup>. La conditionnalité macroéconomique n'a pas, malgré des évaluations approfondies, démontré qu'elle conduisait à un plus grand succès des programmes de prêt<sup>59</sup> (Dreher, 2009).

En introduisant des conditions macroéconomiques, l'UE va certainement dans le sens contraire de celui d'autres organisations internationales. Cependant, il doit être clair que les organisations financières internationales imposent encore la plupart du temps des conditions pour accorder un soutien financier (OCDE, 2009).

Dans l'ensemble, si elle est bien conçue et qu'elle tient compte de la nécessité pour le pays de s'approprier le processus, la conditionnalité macroéconomique peut être un instrument utile afin d'éviter le gaspillage du financement des politiques de cohésion. La conditionnalité a) incite les États membres à adopter des politiques qui protègent les rendements économiques des dépenses en politique de cohésion et b) fournit au niveau européen un instrument permettant de réorienter l'axe adopté par un État membre dans la planification de sa politique de cohésion. Ceci augmenterait la probabilité d'application efficace du

---

<sup>56</sup> Cependant, le financement des politiques de cohésion peut servir d'instrument pour contrer les conséquences d'une récession. Ceci appelle un financement des politiques de cohésion suffisamment flexible pendant ces périodes.

<sup>57</sup> Les réformes exigées incluent des politiques macroéconomiques ainsi que des réformes structurelles (par exemple sur le marché du travail).

<sup>58</sup> Le FMI, par exemple, a introduit un programme de soutien financier sans les conditionnalités macroéconomiques traditionnelles (la ligne de crédit flexible). Dans ses autres programmes, la conditionnalité a souvent été rendue plus flexible.

<sup>59</sup> Ce succès étant entendu comme a) la probabilité de remboursement de l'aide financière et b) l'amélioration des politiques et des institutions du pays.

financement des politiques de cohésion, ce qui est en fin de compte bénéfique pour la politique de cohésion elle-même.

#### 4.2.2. Une politique de cohésion moins équitable

Bien qu'il ne faille pas faire abstraction des effets positifs potentiels d'une conditionnalité macroéconomique, celle-ci a indubitablement plusieurs conséquences négatives. Telles que les sanctions de la conditionnalité macroéconomique sont conçues, elles encourent le risque de créer une politique de cohésion moins équitable.

#### Ciblage erroné des acteurs

Normalement, les acteurs qui ne se plient pas aux règles de gouvernance économique devraient être les acteurs ciblés par les sanctions. Ceci correspond à un principe fondamental de gestion, selon lequel les rémunérations variables doivent être basées sur des variables qui puissent être influencées par la personne qui perçoit cette rémunération (Heene et Sanchez, 2003). En rattachant la politique de cohésion à la gouvernance économique, ce principe semble être partiellement oublié.

Généralement, c'est le gouvernement central de l'État membre qui assume les responsabilités en termes de prise de décision économique, ainsi que pour garantir le respect des règles de gouvernance économique. Les principales responsabilités des régions sont, au contraire, d'exécuter la politique de cohésion de l'UE. Souvent, ces régions ne jouent pas un rôle majeur en termes d'élaboration de politique économique relevant du processus de gouvernance économique. Par conséquent, il y a un décalage entre le niveau gouvernemental qui est en majeure partie chargé de la gouvernance économique (le gouvernement central) et le niveau qui serait la première victime des sanctions de conditionnalité macroéconomique (les régions). L'équité d'une telle approche est hautement questionnable (Comité des régions, 2012). Cependant, ce décalage général entre responsabilités et sanctions doit être nuancé, pour deux raisons essentielles.

Premièrement, le décalage entre le niveau du gouvernement responsable des décisions de politique économique et le niveau de l'exécution de la politique de cohésion n'est que partiel. D'une part, le gouvernement central joue fréquemment un rôle important dans la politique de cohésion, car plusieurs des programmes opérationnels de politique de cohésion sont gérés au niveau central<sup>60</sup>. D'autre part, certaines régions ont des responsabilités considérables en matière de politique économique, en particulier dans les pays décentralisés. Ces responsabilités peuvent alors coïncider avec celles de la politique de cohésion.

Une seconde nuance à apporter à ce décalage entre sanctions et responsabilités correspond au rôle appréciable des collectivités locales dans le total des dépenses gouvernementales (voir ci-dessus). Par conséquent, même les régions qui n'ont pas de responsabilités substantielles concernant la politique économique peuvent influencer le respect des règles budgétaires européennes de la part de l'État membre. La conditionnalité macroéconomique pourrait être une manière d'encourager les régions à éviter les déficits excessifs et, par là même, d'améliorer la situation budgétaire globale de l'État membre.

---

<sup>60</sup> Cette tendance est particulièrement prononcée dans les États membres les moins peuplés, où le niveau régional ne joue souvent qu'un rôle mineur dans la politique de cohésion. C'est en particulier le cas à Chypre, en Estonie, en Lettonie, en Lituanie, au Luxembourg et à Malte.

Malgré ces nuances, une région pourrait encore se voir infliger des sanctions, indépendamment de ses politiques. Une sanction au titre de la conditionnalité macroéconomique risque de ne pas toujours pouvoir cibler seulement les acteurs qui sont la cause de l'imposition de ladite sanction. Par conséquent, une région spécifique risque d'être sanctionnée pour une inadéquation des politiques alors qu'elle ne les maîtrise pas (par exemple, la non-adoption des décisions politiques appropriées de la part du gouvernement central ou de forts déficits budgétaires dans d'autres régions). En ce sens, la conditionnalité macroéconomique peut toucher des acteurs qui ne sont pas en cause.

### Régions et États membres les plus pauvres touchés de manière disproportionnée

La politique de cohésion vise essentiellement à fournir un soutien aux régions et aux États membres les moins prospères. Par conséquent, ils reçoivent la plupart du financement de la politique de cohésion. Les régions et les pays les plus pauvres sont aussi plus dépendants, économiquement, du financement des politiques de cohésion que leurs homologues plus riches.

Malgré leur dépendance de la politique de cohésion, les régions et pays les plus pauvres seraient les premiers touchés par la proposition de conditionnalité. Dès lors, une suspension du financement de la politique de cohésion aurait très probablement des effets plus négatifs sur eux que sur des régions et des pays plus riches. Le Tableau 1 propose une vue d'ensemble des pays qui reçoivent le plus et le moins de financement de politique de cohésion<sup>61</sup>.

**Tableau 1: Moyenne de financement annuel pré-alloué à la politique de cohésion pour la période 2007-2013**

Les 5 pays recevant le plus		Les 5 pays recevant le moins	
Pays	% du PIB	Pays	% du PIB
Hongrie	3,49 %	Luxembourg	0,02 %
Lituanie	3,40 %	Danemark	0,04 %
Lettonie	3,37 %	Pays-Bas	0,05 %
Estonie	3,20 %	Autriche	0,07 %
Pologne	2,65 %	Irlande	0,08 %

Source: Marzinotto (2011) et calculs internes.

Pour garantir une égalité de traitement des États membres, la proposition de la Commission européenne tente de mesurer la dépendance des régions et des pays les plus pauvres par rapport au financement de la politique de cohésion. En pratique, ceci implique d'établir le niveau de suspension en fonction de l'impact qu'elle aurait dans l'État membre. Malgré cet objectif, il s'avérera pratiquement impossible d'éviter les conséquences négatives disproportionnées que la suspension des fonds de politique de cohésion pourrait avoir sur des pays moins prospères. Même si les sanctions infligées au titre de la conditionnalité économique étaient plafonnées à 0,02 % du PIB (la sanction perdant ainsi pratiquement tout son sens), elles continueraient d'avoir un plus fort impact dans les pays plus pauvres car leurs économies dépendent plus du financement de l'UE.

Comme indiqué ci-dessus, dans le cadre 2007-2013, la conditionnalité macroéconomique s'applique seulement au Fonds de cohésion. Ce Fonds cible exclusivement les États

<sup>61</sup> Le financement pré-alloué du Tableau 1 inclut les fonds alloués au titre du FEDER, du FSE et du Fonds de cohésion.

membres les moins prospères. Un système de conditionnalité macroéconomique s'appliquant de la même manière aux États membres riches et aux États membres pauvres semble plus équitable. Cependant, étendre cette conditionnalité à d'autres fonds de politique de cohésion maintiendrait la divergence décrite. Dans la proposition 2014-2020 de la Commission européenne, les États membres les moins prospères pourraient être largement plus sanctionnés qu'avec les règles applicables en vertu du cadre 2007-2013, alors que les sanctions potentielles visant les États membres riches resteraient limitées. Au vu de ces faits, il pourrait être préférable pour les États membres les plus pauvres de maintenir les règles actuelles que de mettre en œuvre la proposition 2014-2020 de la Commission européenne.

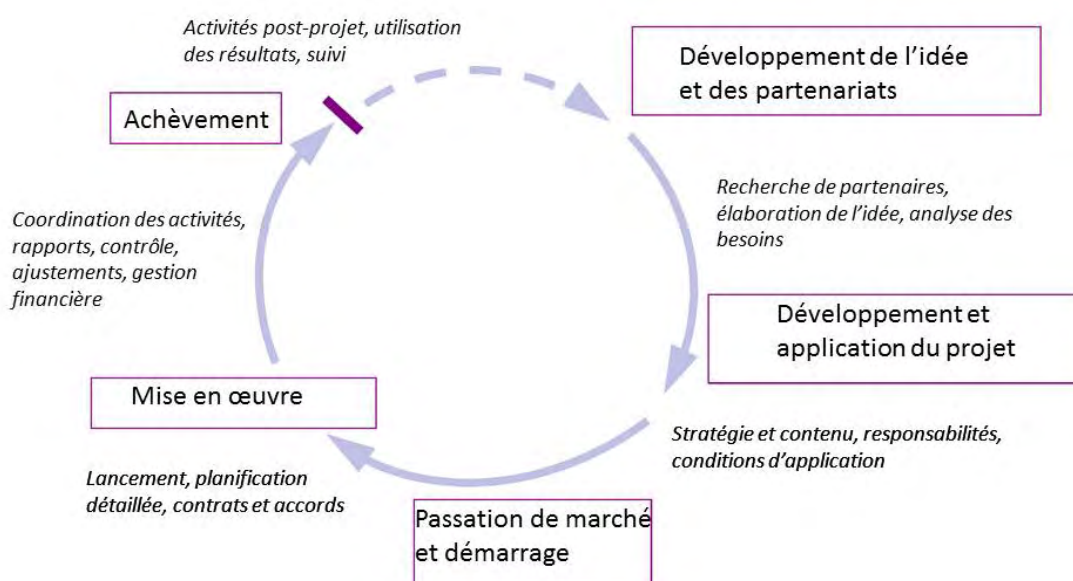
#### 4.2.3. Une politique de cohésion moins fiable

Outre le fait qu'elle nuit à l'équité, la conditionnalité macroéconomique est susceptible d'avoir des effets négatifs sur le ressenti de la fiabilité du financement de la politique de cohésion. Elle pourrait jeter de l'incertitude sur la disponibilité du financement européen lors de la planification de projets individuels ainsi que pendant leur exécution. Ce serait le cas même si aucune suspension n'avait eu lieu.

#### Incertitude en matière de planification de projets

Lier le financement de la politique de cohésion à la gouvernance économique se traduirait d'ores et déjà par une plus grande incertitude aux premières phases du cycle de vie d'un projet de politique de cohésion, lorsque les partenariats se constituent et que les idées du projet prennent forme (voir Figure 10). Trouver le financement nécessaire joue un rôle clé aux premiers stades d'un projet pour lequel la politique de cohésion est un pilier important. Avec une conditionnalité macroéconomique, la disponibilité ces prochaines années d'un financement de politique de cohésion serait moins sûre, puisque l'État membre dans lequel un projet serait mis en œuvre pourrait à l'avenir subir des réductions du financement.

Figure 10: Le cycle de vie d'un projet



Source: Interact (2007).

En raison de cette plus forte incertitude, les futurs gestionnaires de projets pourraient avoir moins tendance à compter sur un financement de l'UE. Par conséquent, des projets pourraient être abandonnés dès les premiers stades de leur cycle de vie, malgré leur potentiel. Ceci serait en particulier le cas dans les pays où une suspension du financement de la politique de cohésion s'est déjà produite ou risque de se produire les prochaines années. Toutefois, même dans les États membres réputés sains, des problèmes pourraient surgir ces prochaines années. Dès lors, même les projets potentiels de ces pays seraient tenus d'envisager une suspension future du financement de la politique de cohésion comme une possibilité réelle. Ceci aurait un impact sur la viabilité attendue des projets dans toute l'UE.

### **Problèmes rencontrés par les projets en cours**

Alors que la conditionnalité macroéconomique aurait un impact sur le projet dès sa phase de conception, ses conséquences seraient encore plus graves pendant la mise en œuvre de celui-ci. Un projet reçoit habituellement son financement européen sous forme de paiements périodiques, qui sont vitaux pour l'exécution de celui-ci. La suspension d'un financement de politique de cohésion compromettrait dès lors l'achèvement de ces projets.

Lorsque l'on analyse l'impact de la conditionnalité macroéconomique sur un projet, il faut bien distinguer la suspension des crédits de paiement et celle des crédits d'engagement. En cas de suspension de crédits d'engagement futurs, des paiements pourraient malgré tout avoir lieu pendant deux ans au titre des engagements préalables. La cessation des paiements effectifs ne se produirait que si tous les engagements précédents ont été transformés en paiements ou si, au bout de deux ans, les crédits d'engagement ne peuvent plus être utilisés en raison d'un "désengagement". À ce stade, les projets en cours risquent d'être affectés par une suspension des crédits d'engagement. Toutefois, cette phase ne serait atteinte que dans des circonstances très particulières. On peut espérer qu'entre-temps, la suspension des engagements ait été soit levée, soit déjà transformée en paiements.

La suspension des crédits de paiement aurait des conséquences plus graves pour les projets en cours que la suspension des engagements. Dans ce cas de figure, les paiements de l'UE à l'État membre cesseraient, malgré les engagements pris précédemment. Le pays n'aurait alors que deux options de base à sa disposition, aucune des deux n'étant alléchante. Il pourrait décider de remplacer le financement européen par un financement national entraînant une augmentation des dépenses publiques, ce qui aggraverait sa situation budgétaire et compliquerait encore plus la réalisation des exigences de gouvernance économique. L'autre option serait de ne pas fournir aux projets le soutien financier sur lequel ils comptent. Cette option pourrait se traduire par un abandon des projets, même si la suspension a un caractère temporaire. Plus la suspension des paiements serait longue, plus ses conséquences seraient nuisibles.

Avant de publier sa proposition sur la conditionnalité macroéconomique, la Commission européenne a déclaré que la suspension du financement de la politique de cohésion ne devrait pas nuire à ses bénéficiaires ultimes (Commission européenne, 2010d). Cependant, à la lumière de ladite proposition, cette possibilité ne peut pas être exclue.

## CONCLUSION

La conditionnalité macroéconomique est une idée controversée et il est probable qu'elle le demeure. Dans une certaine mesure, la conditionnalité macroéconomique mettrait la politique de cohésion au service de la gouvernance économique. La conditionnalité macroéconomique serait essentiellement utilisée comme une mesure punitive visant à s'assurer que les règles de gouvernance économique sont respectées. La conditionnalité macroéconomique ferait fonction d'incitation positive seulement dans de rares cas, à savoir lorsqu'un pays est soutenu par programme financier.

Lier la politique de cohésion au respect du processus de gouvernance économique aurait des conséquences mitigées. Ceci conduirait très probablement à une meilleure conformité avec les règles de gouvernance économique. Toutefois, il est bien moins probable que la conditionnalité macroéconomique proposée bénéficie à la politique de cohésion car elle peut en diminuer l'équité et la fiabilité. Tant la politique de cohésion que la gouvernance économique visent à contribuer à la croissance durable et équilibrée de l'Europe. Il n'est pas certain que la conditionnalité macroéconomique contribue à œuvrer pour la réalisation de cet objectif car ses effets positifs risquent d'être annulés par l'impact négatif de sanctions potentielles.

En ce qui concerne les sanctions, la conditionnalité macroéconomique se heurte à une impasse, où aucune des options n'est satisfaisante. Supprimer le risque de sanction enlèverait tout son poids à la conditionnalité macroéconomique, comme cela a été le cas auparavant avec de nombreux instruments de pression similaires. Cependant, sanctionner un État membre en se fondant sur la conditionnalité macroéconomique nuirait de manière disproportionnée aux régions les plus faibles. Les sanctions pourraient être en réalité encore plus nuisibles à la croissance économique et à la convergence que le fait de n'en appliquer aucune.

Certaines options contribueraient à améliorer la conception de la conditionnalité macroéconomique. La présente note recommande trois modifications à sa conception:

- la conditionnalité macroéconomique devrait adopter une approche jouant davantage sur le principe de la "carotte et du bâton" au lieu de se concentrer essentiellement sur les sanctions. La conditionnalité serait alors un instrument bien plus équilibré;
- la conditionnalité devrait être mieux alignée avec les procédures de gouvernance économique. Dans le cadre d'une procédure de suspension optionnelle, une suspension du financement de la politique de cohésion ne se produirait qu'au bout de plusieurs mois. Par conséquent, la sanction ne serait pas en phase avec le processus de gouvernance économique, non plus qu'avec la suspension d'office potentielle du financement de politique de cohésion;
- une distinction plus claire pourrait être faite entre la suspension des crédits d'engagement et celle des crédits de paiement. Dans la procédure préventive ainsi que dans les premières étapes des procédures correctives de gouvernance économique, l'UE ne pouvait envisager que la suspension des crédits d'engagement mais pas celle des paiements. La suspension des paiements ne serait utilisée qu'en dernier recours, qui coïnciderait avec les amendes infligées à la fin des procédures correctives de gouvernance économique.

En résumé, cette note a montré que la conditionnalité macroéconomique est sous plusieurs aspects une idée intéressante. Elle pourrait en effet être utile à la progression vers une Union économique et monétaire durable. Cependant, si l'on en analyse les inconvénients potentiels, il serait difficile de transformer cette idée intéressante en une pratique utile.

## RÉFÉRENCES

- BACHTLER, J., FERRY, M., 2011, *EU Cohesion Policy in a Global Context: Comparative Study on EU Cohesion and Third Country and International Economic Development Policies*. Rapport final, Centre de recherche de politiques européennes, université de Strathclyde.
- BACHTLER, J., MENDEZ, C., WISHLADE, F., 2012, *La politique de cohésion après 2013: analyse critique des propositions législatives*. Parlement européen, DG Politiques internes, Étude.
- BEGG, I., 2010, *Cohesion or confusion: a policy searching for objectives*. Journal of European Integration/Revue d'intégration européenne, 32(1).
- BUBBICO, R., DE MICHELIS, L., 2011, *The financial execution of Structural Funds*. Commission européenne, Focus régional, n° 03/2011.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNE, 1990, Union économique et monétaire, SEC (90) 1659.
- COMITÉ DES RÉGIONS, 2012, Opinion on the Proposal for a General Regulation on the Funds covered by the Common Strategic Framework (Avis sur la proposition de règlement général sur les Fonds couverts par le cadre stratégique commun). 95<sup>e</sup> session plénière, 3 et 4 mai 2012.
- CONFÉRENCE DES RÉGIONS PÉRIPHÉRIQUES MARITIMES D'EUROPE, 2011, *La solidarité à la base de la politique de cohésion*. 6 juin.
- COUR DES COMPTES, 2011, Avis sur la proposition de règlement portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006. Avis n° 7/2011.
- DREHER, A., 2009, *IMF conditionality: theory and evidence*. Public Choice, N° 141.
- BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE, 2010, Reinforcing Economic Governance in the Euro Area (Renforcement de la gouvernance économique dans la zone euro). 10 juin.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2010), Investir dans l'avenir de l'Europe: le cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2010b, Europe 2020: Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive. COM(2010) 2020 final.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2010c, Renforcer la coordination des politiques économiques nationales. COM(2010) 250, 12 mai.

- COMMISSION EUROPÉENNE, 2010d, Améliorer la coordination des politiques économiques au profit de la stabilité, de la croissance et de l'emploi - Des outils pour renforcer la gouvernance économique de l'UE. COM(2010) 367, 30 juin.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2011), Un budget pour la stratégie Europe 2020. COM(2011) 500, 29 juin.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2011b, Document de travail joint à la communication "Un budget pour la stratégie Europe 2020". SEC(2011) 868, 29 juin.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2012a, *Macroeconomic imbalances – Spain* (Déséquilibres macroéconomiques – Espagne). Économie européenne, Études spéciales, n° 103.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2012b, Proposition de règlement portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du cadre stratégique commun, portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil. COM(2011) 615 final/2, 14 mars.
- CONSEIL EUROPÉEN, 2011, Le pacte pour l'euro plus: coordination renforcée des politiques économiques pour la compétitivité et la convergence. Dans: Conclusions du Conseil européen des 24 et 25 mars.
- MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ FINANCIÈRE, 2012, Foire aux questions. 9 octobre.
- PARLEMENT EUROPÉEN, 2012, Projet de rapport sur la proposition de règlement portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n ° 1083/2006. Document n° PE487.740, 14 mai.
- DÉCLARATION FRANCO-ALLEMANDE, 2010, Deauville, 18 octobre.
- FRIENDS OF BETTER SPENDING (AMIS DES MEILLEURES DÉPENSES), 2012, article soumis par l'AT, DE, FI, FR, IT, NL, SE.
- FRIENDS OF THE COHESION POLICY (AMIS DE LA POLITIQUE DE COHÉSION), 2012, Communiqué. 24 avril.
- GANCEDO VALLINA, I., WAHRIG, L., 2012, Dépenses publiques ventilées par sous-secteurs des administrations publiques, 2010 data. Eurostat, Statistiques en bref, numéro 16/2012, mars.
- HEENE, A., SANCHEZ, R., 2003, *The New Strategic Management: Organization, Competition, and Competence*. Éditions Wiley.

- HEINEN, N., 2012, *European economic policy: A profile of the coordination mechanism*. Deutsche Bank, Research Briefing, 2 mai.
- HIGH LEVEL GROUP REFLECTING ON FUTURE COHESION POLICY (GROUPE DE RÉFLEXION DE HAUT NIVEAU SUR L'AVENIR DE LA POLITIQUE DE COHÉSION), 2010, Accroître les performances par un jeu de conditions et d'incitations. 2 et 3 décembre.
- HOLINSKI, N., CLEMENS, K. et MUYSKEN, J., 2012, *Persistent Macroeconomic Imbalances in the Euro Area: Causes and Consequences*, Réserve fédérale de St. Louis Review. Janvier/février 2012.
- HÜBNER, D., 2012, *Regions in the New Financial Perspective 2014-2020*. Dans: LATOSZEK, E., KOTOWSKA, I., NOWAK, A., STĘPNIAK, A. (eds.), *European Integration Process in the New Regional and Global Settings*. École d'économie de Varsovie.
- INTERACT, 2007, *Territorial Cooperation Project Management Handbook* (Manuel de gestion de projets de coopération territoriale).
- JOUEN, M., 2012, *Le « Pacte de cohésion » à l'épreuve de la Crise*. Notre Europe, Note d'orientation, n° 52, 5 avril.
- KELLER-NOËLLET, J., LEPOIVRE, M. et VERHELST, S. (eds.), 2011, *The European Union and Economic Governance*. Egmont – Institut royal des relations internationales, *Studia Diplomatica*, LXIV (4).
- MARZINOTTO, B., 2011, *A European Fund For Economic Revival in Crisis Countries*, Bruegel, Contribution politique, n° 2011/01.
- MOLLE, W., 2012, *Competitiveness, EMU and cohesion: Conditions for an Effective post Crisis EU Policy*. Dans: LATOSZEK, E., KOTOWSKA, I., NOWAK, A., STĘPNIAK, A. (eds.), *European Integration Process in the New Regional and Global Settings*. École d'économie de Varsovie.
- OCDE, 2009, *Appropriation et conditionnalité de l'aide: une revue critique à la lumière de la crise financière*. OECD Publishing: Paris
- OCDE, 2010, *Études économiques de l'OCDE: La zone euro 2010*. OECD Publishing.
- OCDE, 2012, *Études économiques de l'OCDE: La zone euro 2012*. OECD Publishing.
- MANIFESTE DE St. PÖLTEN, 2011, *Politique de cohésion européenne 2014+*. 21 octobre.
- GROUPE DE TRAVAIL DU CONSEIL EUROPÉEN, 2010, rapport intitulé "Renforcer la gouvernance économique au sein de l'UE". 21 octobre.
- VAN ROMPUY, H., 2010, *Remarks by the President of the European Council following the second meeting of the task force on economic governance*, PCE 118/10, 7 juin.
- VAN ROMPUY, H., 2012, *Vers une véritable Union économique et monétaire: Rapport du président du Conseil européen*. 26 juin.

- VERHELST, S., 2011a, *The Reform of European Economic Governance: Towards a Sustainable Monetary Union?*, Egmont – Institut royal des relations internationales, Egmont Paper, n° 47.
- VERHELST, S., 2011b, *Linking cohesion policy to European economic governance: an idea up for improvement*. Egmont – Institut royal des relations internationales, European Policy Brief, n° 3.
- VERHELST, S., 2012, *The Golden Rule: Structural balanced budgets as the new foundation of eurozone fiscal discipline?* Dans: Egmont – Institut royal des relations internationales, *Studia Diplomatica*, LXV (2).

## ANNEXE 1: LES LIGNES DIRECTRICES INTÉGRÉES DE L'UE

### Les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi

- 1) garantir la qualité et la viabilité des **finances publiques**;
- 2) résorber les **déséquilibres macroéconomiques**;
- 3) réduire les **déséquilibres dans la zone euro**;
- 4) optimiser les aides aux programmes de **R&D et d'innovation**, renforcer le triangle de la connaissance et libérer le potentiel de croissance de l'économie numérique;
- 5) favoriser une utilisation plus efficace des ressources et **réduire les émissions de gaz à effet de serre**;
- 6) améliorer l'environnement des entreprises et des consommateurs et moderniser la base industrielle afin d'assurer le bon fonctionnement du **marché intérieur**;
- 7) accroître la participation au marché du travail et diminuer le **chômage** structurel;
- 8) développer une **main-d'œuvre qualifiée** en mesure de répondre aux besoins du marché du travail, promouvoir des emplois de qualité et l'éducation et la formation tout au long de la vie;
- 9) rendre les systèmes **d'éducation** et de formation plus performants à tous les niveaux et augmenter la participation à l'enseignement supérieur;
- 10) promouvoir **l'inclusion sociale** et lutter contre la pauvreté.

**Source:** Recommandation du Conseil du 13 juillet 2010 et décision du Conseil du 21 octobre 2010.



## ANNEXE 2: PAYS FAISANT L'OBJET D'UNE PROCÉDURE POUR DÉFICIT EXCESSIF

Pays faisant l'objet d'une procédure pour déficit excessif au 16 juillet 2012

Pays	Ouverture de la PDE	Délai pour la correction
Autriche	le 2 décembre 2009	2013
Belgique	le 2 décembre 2009	2012
Bulgarie	le 13 juillet 2010	2011
Chypre	le 13 juillet 2010	2012
République tchèque	le 2 décembre 2009	2013
Danemark	le 13 juillet 2010	2013
France	le 27 avril 2009	2013
Allemagne	le 2 décembre 2009	2013
Grèce	le 27 avril 2009	2014
Hongrie	le 5 juillet 2004	2012
Irlande	le 27 avril 2009	2015
Italie	le 2 décembre 2009	2012
Lettonie	le 7 juillet 2009	2012
Lituanie	le 7 juillet 2009	2012
Malte	le 7 juillet 2009	2011
Pays-Bas	le 2 décembre 2009	2013
Pologne	le 7 juillet 2009	2012
Portugal	le 2 décembre 2009	2013
Roumanie	le 7 juillet 2009	2012
Slovaquie	le 2 décembre 2009	2013
Slovénie	le 2 décembre 2009	2013
Espagne	le 27 avril 2009	2013
UK	le 8 juillet 2008	Exercice 2014/15

Source: Commission européenne, DG ECFIN.



## ANNEXE 3: ÉTATS MEMBRES RECEVANT UN SOUTIEN FINANCIER DEPUIS 2009

### Soutien financier international aux États membres de l'UE depuis 2009 (en milliards d'EUR)

Pays	Aide fournie par les mécanismes européens de soutien financier	Total du soutien financier international
Grèce <sup>1, 6</sup>	144,6	245,5
Hongrie <sup>2</sup>	5,5	14,2
Irlande <sup>3, 6</sup>	40,2	67,5
Lettonie <sup>4</sup>	2,9	4,4
Portugal <sup>6</sup>	52	78
Roumanie <sup>5</sup>	5	20
Espagne <sup>6</sup>	100	100
<b>TOTAL</b>	<b>350,2</b>	<b>529,6</b>

Source: Compilation interne.

#### Notes:

- 1) Pour la Grèce, 52,9 milliards d'EUR ont été fournis par les pays de la zone euro sur une base bilatérale. Ceci n'est pas inclus dans l'aide fournie par les mécanismes européens de soutien financier.
- 2) Au début du programme, la Hongrie devait recevoir 20 milliards d'EUR, dont 6,5 milliards provenant de l'UE. En raison d'un désaccord sur les conditions du prêt, le programme n'a pas été achevé. La Hongrie pourrait éventuellement bénéficier d'un nouveau programme de soutien.
- 3) De plus, une aide financière de 17,5 milliards d'EUR est fournie par le Trésor irlandais et des apports du Fonds de réserve national irlandais de pensions.
- 4) La Lettonie a initialement reçu une aide de 7,5 milliards d'EUR dans le cadre d'un programme de soutien financier. Dû à l'amélioration de sa situation, elle n'a emprunté que 4,4 milliards d'EUR à l'UE, au FMI et à la Banque mondiale.
- 5) Une somme supplémentaire de 5 milliards d'EUR a été fournie à titre de précaution à la Roumanie (dont 1,4 milliard d'EUR fournis par l'UE) mais n'avait pas été activée au moment de la rédaction de la présente note.
- 6) Le montant concerne l'aide financière engagée pour le pays dans le cadre d'un programme en cours. Le montant de l'aide financière qui sera réellement libérée peut changer par rapport au montant engagé.





DIRECTION GENERALE DES POLITIQUES INTERNES

## DÉPARTEMENT THÉMATIQUE **B** POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION

### Rôle

Les Départements thématiques sont des unités de recherche qui fournissent des conseils spécialisés aux commissions, délégations interparlementaires et autres organes parlementaires.

### Domaines

- Agriculture et développement rural
- Culture et éducation
- Pêche
- Développement régional
- Transport et tourisme

### Documents

Visitez le site web du Parlement européen:  
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

SOURCE PHOTO: iStock International Inc., Photodisk, Phovoir



ISBN 978-92-823-4023-3

doi: 10.2861/11634



Office des publications