

Rapport du groupe de travail au Conseil européen sur le renforcement de la gouvernance économique dans l'UE (21 octobre 2010)

Légende: Dans ce rapport du 21 octobre 2010, le groupe de travail sur la gouvernance économique présidé par le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, formule des recommandations et conclut que l'union monétaire de l'Union européenne ne sera pas en mesure de fonctionner correctement à long terme si la coordination économique n'est pas renforcée.

Source: Groupe de travail sur la gouvernance économique. Rapport final du groupe de travail du conseil européen, Bruxelles, le 21 octobre 2010. Bruxelles: 21.10.2010. 16 p.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/117428.pdf.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2013

URL:

http://www.cvce.eu/obj/rapport_du_groupe_de_travail_au_conseil_europeen_sur_le_renforcement_de_la_gouvernance_economique_dans_l_ue_21_octobre_2010-fr-ca4e4227-8bfd-43d9-8887-c97cce7abf98.html

Date de dernière mise à jour: 18/12/2013



RAPPORT FINAL DU GROUPE DE TRAVAIL AU CONSEIL EUROPEEN

Bruxelles, le 21 octobre 2010

Rapport final du groupe de travail au Conseil européen

SYNTHÈSE

La crise financière et les turbulences qui ont touché récemment les marchés des dettes souveraines ont clairement mis en évidence les défis auxquels se trouve confrontée la gouvernance économique de l'Union européenne.

Pour relever ces défis, il faut procéder à une réorientation fondamentale de la gouvernance économique européenne qui soit à la mesure du niveau d'intégration économique et financière qu'ont déjà permis d'atteindre l'union monétaire et le marché intérieur. Les recommandations formulées dans le rapport du groupe de travail tiennent compte de la forte interdépendance économique, en particulier dans la zone euro, tout en préservant les responsabilités nationales en matière budgétaire et économiques. Les recommandations devraient être mises en œuvre selon cinq axes principaux.

1. Vers davantage de discipline budgétaire

Pour l'essentiel, le cadre de surveillance budgétaire existant, tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance (PSC), demeure valable. Toutefois, il doit être appliqué mieux et avec plus de cohérence. En particulier, il faut donner davantage de poids à la dette et à la viabilité des finances publiques, renforcer le respect des règles et veiller à ce que les cadres budgétaires nationaux reflètent les règles budgétaires de l'UE.

Il faut mieux tenir compte du critère de la dette publique dans le mécanisme de surveillance budgétaire, en accordant davantage d'attention aux interactions entre déficit et dette. C'est pourquoi le groupe de travail recommande de rendre opérationnel le critère relatif à la dette figurant dans le traité, en définissant une valeur de référence chiffrée appropriée, et de l'appliquer effectivement - en tenant dûment compte de tous les facteurs pertinents - notamment pour déclencher une procédure concernant les déficits excessifs.

Pour que ces règles deviennent plus efficaces à l'avenir, il faut progressivement appliquer un large ensemble de sanctions et de mesures, qui seraient d'ordre financier et réputationnel/politique, s'inscriraient tant dans le volet préventif que dans le volet correctif du PSC et interviendraient à un stade plus précoce du processus de surveillance budgétaire. Il faut garantir l'équité, la proportionnalité et l'égalité de traitement entre les États membres.

Les mesures politiques et réputationnelles recommandées vont de l'instauration d'obligations d'information renforcées à la présentation d'un rapport ad hoc au Conseil européen, et à la mise en place d'une surveillance renforcée, suivie éventuellement d'un rapport, pouvant être rendu public.

L'éventail des sanctions financières recommandées va de la constitution de dépôts portant intérêt aux amendes. Dans un premier temps, ces sanctions ne seront appliquées qu'aux seuls États membres de la zone euro. Les mesures d'exécution seront étendues à tous les États membres de l'UE¹ dès que possible et au plus tard à l'occasion du prochain cadre financier pluriannuel, en subordonnant un éventail de dépenses de l'UE au respect des exigences du PSC.

Il sera également possible d'améliorer l'efficacité du mécanisme d'exécution en faisant en sorte que le processus décisionnel repose davantage sur des règles. C'est pourquoi il est proposé d'adopter les mesures d'exécution selon la règle de majorité inversée. Concrètement, cela signifierait que les recommandations de la Commission seraient adoptées sauf vote contraire du Conseil, dans un délai donné, à la majorité qualifiée des États membres.

¹ À l'exception du Royaume-Uni en vertu du protocole n° 15.

Pour la fin 2013 au plus tard, les cadres budgétaires nationaux devront être conformes à un ensemble d'exigences minimales arrêtées d'un commun accord et couvrant les domaines essentiels. En outre, il conviendrait de s'accorder sur un ensemble de normes non contraignantes. La Commission et le Conseil procéderont à une évaluation des cadres budgétaires nationaux.

Le groupe de travail recommande par ailleurs plusieurs mesures pour renforcer encore Eurostat et le Système statistique européen.

2. Élargir la surveillance économique: un nouveau mécanisme de surveillance

La crise mondiale a montré qu'il ne suffisait pas de respecter le pacte de stabilité et de croissance pour assurer une croissance équilibrée dans l'UE.

Le groupe de travail recommande donc d'instaurer un nouveau mécanisme de surveillance macroéconomique étayé par un nouveau cadre juridique, qui s'ajouterait au PSC centré sur les impératifs budgétaires.

Une évaluation annuelle du risque de déséquilibre et de vulnérabilité dans le domaine macroéconomique sera réalisée, en faisant appel à un mécanisme d'alerte fondé sur un nombre limité d'indicateurs. La Commission devrait procéder à une analyse approfondie en cas de déséquilibres excessifs effectifs ou potentiels. Dans les cas particulièrement graves, le Conseil déclarerait l'État membre concerné en "situation de déséquilibre excessif" et fixerait un délai dans lequel ce dernier devrait prendre des mesures pour remédier au problème. Les États membres de la zone euro se verraient en dernier ressort infliger des sanctions en cas de non-respect répété.

3. Une coordination plus profonde et plus étendue: le "semestre européen"

L'une des premières recommandations du groupe de travail, qui vise au renforcement de la coordination des politiques, à savoir le "semestre européen", a déjà été approuvée et sera mise en œuvre au 1^{er} janvier 2011. Chaque printemps, ce mécanisme permettra d'évaluer simultanément aussi bien les mesures budgétaires que les réformes structurelles destinées à favoriser la croissance et l'emploi. Il contribuera à assurer que les États membres établiront leurs budgets et leurs programmes de réforme en tenant davantage compte de la dimension "EU/zone euro".

4. Un cadre solide pour gérer les crises.

Depuis la création du groupe de travail, le Fonds européen de stabilité financière (FESF), pour la zone euro, et le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF) ont été institués et sont à présent pleinement opérationnels, offrant ainsi un dispositif de défense efficace pour les trois prochaines années.

Le groupe de travail considère qu'il faut établir, à moyen terme, un cadre crédible de résolution de crise pour la zone euro capable de faire face aux difficultés sur les marchés financiers et d'éviter la contagion. Il faudra examiner soigneusement sur les marchés l'aléa moral inhérent à tout cadre de résolution de crise. Toutefois, les caractéristiques exactes et les moyens d'action d'un tel cadre doivent faire l'objet de travaux supplémentaires.

5. Des institutions plus fortes pour une gouvernance économique plus efficace

Le renforcement des institutions tant au niveau national qu'à l'échelon de l'UE contribuera à améliorer la gouvernance économique. S'agissant du niveau national, le groupe de travail recommande de recourir à des institutions ou des organismes publics, ou d'en établir et de les charger de fournir en toute indépendance des analyses, des évaluations et des prévisions en matière de politique budgétaire nationale, de manière à renforcer la gouvernance budgétaire et à garantir la viabilité à long terme.

Les recommandations évoquées ici s'inscrivent dans le cadre du mandat donné par le Conseil européen des 25 et 26 mars 2010 et dans le droit fil du rapport intermédiaire présenté par le président du Conseil européen au Conseil européen en juin et en septembre derniers. La mise en œuvre des recommandations du groupe de travail aura pour effet de consolider substantiellement le pilier économique de l'union économique et monétaire. Elle renforcera la confiance et contribuera à une croissance durable.

La mise en œuvre de nombre de ces recommandations passera par l'adoption de dispositions de droit dérivé sur la base de propositions de la Commission. Le groupe de travail appelle toutes les parties à opter pour une approche rapide, afin que la mise en œuvre effective du nouveau dispositif de surveillance soit assurée dans les meilleurs délais.

RAPPORT

1. INTRODUCTION

1. Le groupe de travail a été mis en place par le Conseil européen des 25 et 26 mars 2010, avec pour mandat de présenter au Conseil, avant la fin de l'année, les mesures nécessaires pour disposer d'un cadre qui permettra de mieux résoudre les crises et pour améliorer la discipline budgétaire, en explorant toutes les options permettant de renforcer le cadre juridique. Le Conseil européen du 17 juin 2010 a approuvé les premières orientations formulées par le groupe de travail et a déclaré attendre avec intérêt le rapport final qui serait présenté en octobre.
2. Le présent rapport expose l'essentiel des actions recommandées et des propositions concrètes sur lesquelles le groupe de travail s'est mis d'accord et suggère des mesures pour les mettre en œuvre. L'objectif est d'améliorer de façon décisive l'efficacité de la gouvernance économique dans l'UE et la zone euro, et que cela se traduise dans cinq secteurs importants, à savoir:
 - i) la discipline budgétaire, grâce à un renforcement du pacte de stabilité et de croissance,
 - ii) l'élargissement de la surveillance économique pour qu'elle couvre les déséquilibres macroéconomiques et la compétitivité,
 - iii) une coordination plus profonde et plus étendue,
 - iv) un cadre solide pour gérer les crises,
 - v) des institutions plus fortes et un processus décisionnel plus efficace et fondé sur des règles.
3. Ces propositions sont conçues pour traduire les spécificités de l'intégration économique et monétaire de l'UE. Le défi principal est de tenir compte de l'interdépendance extrêmement forte, en particulier dans la zone euro, qu'a clairement mise en évidence la crise récente, tout en préservant les responsabilités des États en matière budgétaire.
4. Puisqu'il est urgent de renforcer la coordination des politiques économiques dans l'Union européenne prise dans sa globalité et pour que l'on puisse rapidement passer à la phase de mise en œuvre, toutes les recommandations du groupe de travail visent à exploiter au maximum l'ensemble des possibilités que peut offrir le droit dérivé de l'UE à l'intérieur de son cadre juridique actuel. Ces recommandations devraient être mises en œuvre dès que possible.

2. ACTIONS RECOMMANDÉES

2.1. Vers davantage de discipline budgétaire

5. Le cadre de surveillance budgétaire est un élément déterminant pour assurer la discipline budgétaire et la viabilité des finances publiques à moyen et à long terme. Le groupe de travail recommande de renforcer la surveillance budgétaire et le respect des règles budgétaires de l'UE. Tous les éléments qui sont présentés dans ce chapitre visent à ce que le pacte de stabilité et de croissance (PSC) soit mieux mis en œuvre, et avec plus de cohérence, de manière à asseoir solidement la stabilité budgétaire à long terme dans toute l'Union européenne.

2.1.1. Mettre davantage l'accent sur la viabilité des finances publiques

6. Le groupe de travail recommande qu'il soit mieux tenu compte du critère de la dette publique dans le mécanisme de surveillance budgétaire.
7. Cette recommandation est conforme à la logique qui sous-tend le traité et le PSC. Toujours est-il que, dans les faits, c'est essentiellement le critère du déficit qui a focalisé l'attention dans la mise en œuvre du PSC. Le groupe de travail recommande de donner à l'avenir davantage de poids, dans le cadre de surveillance budgétaire, à la dette publique et à la viabilité des finances publiques. Un taux élevé d'endettement handicape les perspectives de croissance à moyen et à long terme, aggrave le risque d'instabilité financière et réduit la possibilité de mener des politiques budgétaires anticycliques en cas de besoin. Il est par ailleurs particulièrement important de réduire les niveaux d'endettement compte tenu du vieillissement de la population et des effets des mesures récentes de sauvetage des banques.
8. Davantage d'attention devrait être accordée aux interactions entre déficit et dette, et il faudrait rendre opérationnel le critère relatif à la dette tel qu'il est défini dans le PSC pour qu'il puisse être effectivement appliqué.
9. Au titre du volet préventif du PSC, une trajectoire d'ajustement plus rapide en vue de la réalisation des objectifs budgétaires à moyen terme (OMT) devrait être requise pour les États membres dont le niveau d'endettement dépasse 60 % du PIB ou qui sont exposés à des risques élevés en termes de viabilité de leur dette globale.
10. Dans le cadre du volet correctif du PSC, le groupe de travail recommande d'analyser, lors de la procédure concernant les déficits excessifs (PDE), si le déficit budgétaire est compatible avec une diminution continue, substantielle et durable du ratio dette/PIB. C'est pourquoi il ne devrait pas suffire de ramener le déficit sous la barre des 3 % du PIB pour clore une PDE si la dette n'a pas été replacée sur une trajectoire suffisamment décroissante. De la même manière, les États membres ayant des taux d'endettement supérieurs à 60 % du PIB et un déficit inférieur à 3 % du PIB feraient l'objet d'une PDE à moins que la diminution de la dette au cours d'une période donnée précédente soit jugée suffisante.
11. Les critères chiffrés exacts et la méthode permettant de déterminer si la dette décroît à un rythme satisfaisant, ainsi que les modalités de mise en œuvre progressive, devront être précisés et seront fixés dans le droit dérivé et/ou le code de conduite. Étant donné que la dynamique de la dette publique n'est pas seulement tributaire du déficit budgétaire, il faudra procéder à une analyse avant de lancer une PDE sur la base du critère de la dette. Pour établir si la dette est réduite à un rythme satisfaisant, il faudrait tenir compte de tous les facteurs pertinents exposés dans la proposition de la Commission.
12. Dans le cadre de la mise en œuvre du PSC, il faudrait accorder une attention particulière aux effets que peuvent avoir sur la dette et le déficit des réformes des régimes de retraite notamment pour ce qui est de la mise en place d'un deuxième pilier obligatoire.

2.1.2. Mieux faire respecter les règles

13. La récente crise économique a montré qu'il faut que les règles budgétaires de l'UE gagnent en crédibilité et en efficacité, grâce à des mécanismes d'exécution plus stricts afin d'accroître les incitations à appliquer les règles et recommandations de l'UE et d'empêcher les évolutions budgétaires indésirables dans les États membres.

14. Pour que ces règles deviennent plus efficaces, il faudrait progressivement appliquer toute une série de sanctions et de mesures, qui seraient d'ordre financier et réputationnel/politique, s'inscriraient tant dans le volet préventif que dans le volet correctif du PSC et interviendraient à un stade plus précoce du processus de surveillance budgétaire. Il faudrait garantir l'équité, la proportionnalité et l'égalité de traitement entre les États membres. Le groupe de travail estime cependant qu'il se justifie de prévoir des différences entre les États membres de la zone euro et les autres pour ce qui est du calendrier et du degré de mise en œuvre du PSC du fait que l'intégration et les interconnexions au sein de la zone euro sont plus fortes que dans l'UE prise dans sa globalité.
15. Le groupe de travail recommande de compléter les sanctions qui existent déjà au titre du PSC par les mesures ci-après:
 - a) *Élargir le spectre des mesures disponibles pour faire respecter plus strictement les règles*
16. **Il faudrait introduire de nouvelles mesures réputationnelles et politiques** d'application progressive, comme suit:
 - des recommandations ainsi que de nouvelles obligations d'information seraient introduites dans le volet préventif du PSC pour le cas où la trajectoire d'ajustement dans un État membre serait jugée insuffisante;
 - si un État membre ne donnait pas suite à une recommandation du Conseil, le Conseil et l'Eurogroupe adresseraient un rapport officiel au Conseil européen;
 - si un État membre fait l'objet d'une surveillance renforcée au titre du PSC, un suivi sur place serait également prévu, sous la forme d'une mission de la Commission européenne, en liaison avec la BCE pour les États membres de la zone euro et du MCE II. Ces missions devraient faire l'objet d'un rapport de la Commission au Conseil qui pourrait être rendu public.
17. Il faudrait également introduire de **nouvelles mesures d'exécution financières** en relation avec le pacte de stabilité et de croissance.
18. L'objectif à moyen terme serait d'intégrer tous les États membres dans le mécanisme d'exécution, en tenant compte de la situation particulière du Royaume-Uni visée au protocole n° 15 annexé aux traités. Nous estimons cependant qu'il serait judicieux de **procéder selon une approche en deux phases**, en commençant par la zone euro, puisqu'il faut agir rapidement pour renforcer le PSC dans la zone euro qui est caractérisée par une intégration plus forte:
 - i) **première phase**: des mesures supplémentaires d'exécution, telles que l'obligation de constituer un dépôt portant intérêt ou un dépôt ne portant pas intérêt et des amendes, seront introduites **pour la seule zone euro**, sur la base de l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE);
 - ii) **deuxième phase**: des mesures renforcées d'exécution devront être prises **pour tous les États membres de l'UE**, à l'exception du Royaume-Uni en vertu du protocole n° 15, dès que possible et au plus tard dans le contexte du prochain cadre financier pluriannuel. Pour ce faire, il convient de prévoir, dans les dispositions pertinentes, que les dépenses de l'UE sont subordonnées au respect des exigences du PSC. La portée de ces mesures devrait être aussi large que possible et leur application devra créer des conditions identiques et assurer l'égalité de traitement entre les États membres (par exemple, les mesures d'exécution devraient être exprimées en pourcentage du PIB). Ces mesures devraient en principe être appliquées selon les mêmes étapes que dans la zone euro.

b) *Instaurer des sanctions applicables aux États membres de la zone euro à un stade plus précoce et de manière progressive*

19. La présente section décrit ce qu'il conviendrait de faire dans un premier temps, s'agissant des mesures d'exécution applicables dans la zone euro, sur la base d'un droit dérivé fondé sur l'article 136. Pour les pays ne faisant pas partie de la zone euro, la procédure ne subirait aucune modification à ce premier stade.
20. Le groupe de travail recommande que les mesures suivantes soient introduites dans le **volet préventif du PSC**. Des sanctions seraient mises en œuvre si un État membre, même si son déficit est inférieur à 3 %, s'écarte sensiblement de la trajectoire d'ajustement prévue dans le PSC et ne corrige pas l'écart en question. L'évaluation du respect des règles dans le cadre du volet préventif serait fondée sur l'évolution du déficit structurel. Elle comportera une analyse de l'évolution des dépenses déduction faite de mesures fiscales discrétionnaires. La méthodologie et les paramètres exacts de cette évaluation seront définis dans le droit dérivé et/ou le code de conduite.
21. La procédure de mise en œuvre de cette mesure comporterait les étapes suivantes:
- en cas d'écart sensible par rapport à la trajectoire d'ajustement, la Commission adresse un avertissement précoce. Dans un délai d'un mois, le Conseil adopte, sur recommandation de la Commission, une recommandation relative aux mesures à prendre fixant un délai pour remédier à l'écart constaté, conformément à l'article 121, paragraphe 4, du traité;
 - si l'État membre concerné ne prend pas les mesures voulues dans un délai de cinq mois, le Conseil adopte immédiatement, sur recommandation de la Commission, une recommandation qui en fait état, conformément à l'article 121, paragraphe 4, du traité. Parallèlement, l'État membre de la zone euro se verra imposer la constitution d'un dépôt portant intérêt (par un vote à la majorité inversée);
 - la durée totale de ce processus ne dépasse pas six mois. Le délai de cinq mois est réduit à trois mois si la Commission, dans sa recommandation au Conseil, considère que la situation est particulièrement grave et appelle des mesures urgentes.
22. Le groupe de travail recommande que les mesures suivantes soient introduites dans le **volet correctif du PSC**:
- lorsqu'un État membre, qui s'est déjà vu imposer la constitution d'un dépôt portant intérêt dans le cadre du volet préventif du PSC, fait l'objet d'une PDE, le dépôt portant intérêt est transformé en dépôt ne portant pas intérêt;
 - en règle générale, lorsqu'un État membre faisant l'objet d'une PDE ne s'est pas vu imposer la constitution d'un dépôt portant intérêt dans le cadre du volet préventif, le Conseil adopte, sur recommandation de la Commission, une recommandation fixant un délai pour que des mesures suivies d'effets soient prises. En cas de dérapage particulièrement grave, le Conseil pourrait imposer des sanctions immédiatement, sur recommandation de la Commission;
 - si le Conseil décide, conformément à l'article 126, paragraphe 8, du traité que l'État membre n'a pas pris de mesures suivies d'effets pour corriger le déficit excessif dans le délai imparti, une amende est imposée par décision arrêtée à la majorité inversée;
 - si le Conseil estime que l'État membre persiste à ne pas donner suite aux recommandations qu'il lui a adressées (article 126, paragraphe 9, du traité), l'amende est appliquée en conformité avec les dispositions existantes du PSC, y compris une part variable liée au niveau du déficit;

- si la situation le justifie, les étapes suivies dans le cadre de la PDE devraient être raccourcies (par exemple le délai fixé pour que des mesures suivies d'effets soient prises pourrait être ramené à trois mois, au lieu de six mois).

23. Ces nouvelles sanctions et mesures prises pour assurer le respect des règles ne peuvent s'appliquer rétroactivement. Il conviendra de prévoir une phase transitoire pour l'application de certains éléments des présentes propositions.

c) le processus décisionnel applicable pour ces nouvelles mesures d'exécution financières devrait garantir un degré d'automatisme plus élevé

24. Une règle de majorité inversée devrait être adoptée dans le cadre du droit dérivé pour s'appliquer aux nouvelles mesures d'exécution proposées (à savoir la constitution d'un dépôt portant intérêt dans le cadre du volet préventif du pacte, la constitution d'un dépôt ne portant pas intérêt lorsqu'un pays fait l'objet d'une PDE, une amende en cas de non-respect). Au stade ultérieur du processus de sanction (c'est-à-dire en cas de non-respect persistant) prévu actuellement par le traité, la règle habituelle de majorité au sein du Conseil continuera de s'appliquer.

25. Les nouvelles mesures d'exécution devraient être arrêtées sur la base de recommandations de la Commission. La recommandation de la Commission serait adoptée sauf vote contraire du Conseil, dans un délai donné, à la majorité qualifiée des États membres. Les modalités du processus de décision devraient être précisées dans le processus législatif.

26. Cette formule accroîtrait l'automatisme du processus de prise de décisions en matière de discipline budgétaire, renforcerait considérablement le rôle de la Commission et contribuerait à la crédibilité d'un système fondé sur des règles. La Commission adoptera toutes les mesures nécessaires pour qu'elle puisse exercer ses responsabilités en totale indépendance et appliquer strictement les mesures prévues.

2.1.3. Renforcer les règles et cadres budgétaires nationaux

27. Le groupe de travail a constaté qu'il fallait que les États membres s'approprient davantage les règles budgétaires de l'UE. Il est indispensable de renforcer les cadres budgétaires nationaux² et de veiller au respect des règles budgétaires de l'UE pour améliorer la discipline budgétaire et assurer le respect du PSC. Ce point est particulièrement important puisque les décisions de politique budgétaire demeurent décentralisées dans l'architecture de l'UEM.

28. Une approche à deux niveaux est recommandée. Il faut que les cadres nationaux soient conformes à un ensemble d'exigences minimales arrêtées d'un commun accord. Tous les cadres budgétaires nationaux devraient satisfaire aux exigences dans les domaines ci-après pour la fin 2013 au plus tard: i) des systèmes de comptabilité publique et des statistiques en la matière; ii) des règles chiffrées; iii) des systèmes de prévision; iv) des cadres budgétaires à moyen terme effectifs; et v) une couverture adéquate des finances publiques.

29. Outre ces exigences minimales, il conviendrait de s'accorder sur un ensemble supplémentaire de normes non contraignantes, portant notamment sur l'utilisation de procédures budgétaires descendantes, sur les règles budgétaires et sur le rôle des organismes publics (par exemple les conseils budgétaires) chargés de fournir en toute indépendance des analyses, des évaluations et des prévisions en matière de politique budgétaire nationale.

² Le cadre budgétaire national est l'ensemble des éléments qui forment la base de la gouvernance budgétaire nationale, autrement dit la configuration institutionnelle, législative et réglementaire propre à un pays donné qui détermine l'élaboration et la mise en œuvre de sa politique budgétaire nationale.

30. Pour renforcer la crédibilité des cadres budgétaires nationaux et veiller à la cohérence entre les États membres, la Commission européenne et le Conseil en évalueraient l'efficacité lors de l'examen des programmes de stabilité ou de convergence et, au besoin, formuleraient des recommandations en vue de les améliorer.

2.1.4. Meilleure qualité des données statistiques

31. Des mécanismes de surveillance et d'exécution plus solides doivent s'appuyer sur des statistiques transparentes, fiables et produites en temps utile. Un règlement renforçant les compétences d'Eurostat en matière d'audit vient d'être approuvé par le Conseil³. Il convient toutefois de réfléchir à de nouvelles mesures, notamment pour renforcer encore l'indépendance professionnelle du Système statistique européen ainsi que les compétences d'audit d'Eurostat. Il faudrait envisager également d'appliquer des sanctions en cas de problèmes statistiques récurrents, par exemple l'absence de validation des données par Eurostat. Il conviendrait de renforcer le caractère contraignant du code de bonnes pratiques de la statistique européenne et de consacrer dans un acte juridique certaines des normes minimales. Il faudrait accélérer la mise en œuvre pleine et entière des dispositions du code, notamment pour renforcer les mandats pour la collecte des données, et améliorer encore la qualité.

2.2. **Élargir la surveillance économique et approfondir la coordination**

2.2.1. Un nouveau mécanisme de surveillance

32. Des déséquilibres macroéconomiques et des écarts de compétitivité persistants et importants, particulièrement entre les États membres de la zone euro, aggravent la vulnérabilité de l'économie de l'UE et menacent le bon fonctionnement de l'union monétaire. La crise mondiale a montré qu'il ne suffisait pas de respecter le PSC. L'évolution de la consommation, les bulles immobilières et l'accumulation de dettes extérieures et intérieures dans certains États membres ont accentué l'impact de la crise et limité la capacité de réaction. Compte tenu du degré élevé d'interdépendance économique et financière, en particulier entre les États membres de la zone euro, ces déséquilibres peuvent avoir de graves répercussions susceptibles de menacer la stabilité de l'économie européenne dans son ensemble.
33. En ce qui concerne la zone euro, des mesures doivent être prises dans tous les États membres pour remédier aux déséquilibres macroéconomiques et réduire les écarts de compétitivité, mais la nature, l'importance et l'urgence des défis à relever dans ce domaine varient considérablement en fonction des États membres concernés. Compte tenu des vulnérabilités et de l'ampleur de l'ajustement nécessaire, la nécessité d'agir est particulièrement pressante dans les États membres accusant des déficits courants importants et persistants, ainsi que des pertes importantes de compétitivité. De même, dans les États membres qui ont accumulé des excédents importants du compte courant, les politiques devraient viser à déterminer et à mettre en œuvre les réformes structurelles qui contribuent à renforcer la demande intérieure et les possibilités de croissance.
34. Le groupe de travail préconise d'approfondir la surveillance macroéconomique et d'instaurer à cet effet un nouveau mécanisme étayé par un nouveau cadre juridique fondé sur l'article 121 du TFUE, qui s'ajouterait au PSC et s'appliquerait à tous les États membres de l'UE en tenant compte de la spécificité de la zone euro. La mise en œuvre de ce mécanisme devrait se faire de manière à garantir la cohérence avec la surveillance des politiques budgétaires, les réformes structurelles destinées à renforcer la croissance et la stabilité macrofinancière, et en évitant les doubles emplois et les chevauchements.

³ Règlement (UE) n° 679/2010 du Conseil du 26 juillet 2010 concernant la qualité des données statistiques dans le contexte de la procédure concernant les déficits excessifs.

35. Ce nouveau cadre de surveillance devrait reposer sur une approche en deux phases:
- i) première phase: une évaluation annuelle du risque de déséquilibres et de faiblesses macroéconomiques, dans le cadre des évaluations des programmes nationaux de réforme et des programmes de stabilité ou de convergence des États membres, comprenant un mécanisme d'alerte fondé sur un tableau de bord comportant un nombre limité d'indicateurs et une analyse économique. La Commission devrait procéder à une analyse approfondie de l'État membre concerné si le mécanisme d'alerte détecte des déséquilibres excessifs effectifs ou potentiels. Cette analyse approfondie pourrait comporter des missions de surveillance au niveau des pays, menées par la Commission, en liaison avec la BCE pour les États membres de la zone euro et du MCE II.
 - ii) seconde étape: un mécanisme d'exécution comprenant une phase corrective destinée à assurer l'application des mesures qui doivent être prises en cas de déséquilibres macroéconomiques dommageables.

2.2.1.1. Indicateurs

36. Ce mécanisme de surveillance devrait être fondé sur des indicateurs pratiques, simples, mesurables et disponibles. Il conviendrait de différencier le tableau de bord des indicateurs, et en particulier les seuils d'alerte, selon qu'il s'agit d'États membres faisant ou non partie de la zone euro, afin de prendre en compte les caractéristiques particulières de l'union monétaire et les conditions économiques pertinentes. La Commission établira une liste d'indicateurs, qui devrait être approuvée par le Conseil et mise à jour en tant que de besoin.

2.2.1.2. Exécution

37. Si les politiques économiques d'un État membre ne sont pas conformes aux grandes orientations des politiques économiques, ou si elles risquent de compromettre le bon fonctionnement de l'union économique et monétaire, la Commission peut adresser un avertissement précoce directement à l'État membre concerné. Dans le cas d'un déséquilibre particulièrement grave, le Conseil devrait décider, sur recommandation de la Commission, de déclarer l'État membre concerné en "situation de déséquilibre excessif". Cette décision déclencherait le volet correctif du mécanisme conformément à l'article 121, paragraphe 4. Le Conseil devrait, sur recommandation de la Commission, adresser à l'État membre concerné un ensemble de recommandations destinées à corriger les déséquilibres. Lorsque les recommandations du Conseil ont trait aux politiques budgétaires, elles doivent être cohérentes avec les recommandations émises dans le cadre du PSC. Sans préjudice du rôle de coordination général de la formation ECOFIN, il pourrait être utile d'associer les formations "Compétitivité" et EPSCO du Conseil lorsque la portée des recommandations englobe des questions relevant de leur domaine de compétence.
38. L'État membre concerné devrait être obligé de rendre compte régulièrement des progrès accomplis dans la mise en œuvre des mesures. En outre, la Commission devrait surveiller la mise en œuvre des recommandations, y compris, si besoin est, par l'intermédiaire de missions de surveillance dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs, en liaison avec la BCE pour les États membres de la zone euro et du MCE II. Si les recommandations ne sont pas mises en œuvre, les conclusions de ces missions seront rendues publiques et un rapport sera adressé au Conseil européen.
39. En ce qui concerne les États membres de la zone euro, le mécanisme d'exécution devrait en dernier ressort donner lieu à des sanctions en cas de non-respect répété des recommandations du Conseil. Étant donné qu'il peut y avoir dans ce domaine un grand décalage entre l'adoption des mesures correctives et la résorption effective des déséquilibres, entre lesquelles il n'y a du reste pas nécessairement de lien de causalité, l'évaluation menée par le Conseil devrait se concentrer sur la mise en œuvre effective des mesures recommandées.

40. Seuls les États membres de la zone euro prendront part au vote sur les décisions du Conseil concernant les sanctions fondées sur l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le vote du membre du Conseil représentant l'État membre concerné par les décisions n'est pas pris en compte.
41. Le processus décisionnel proposé plus haut pour le nouveau dispositif de sanction dans le cadre du PSC devrait également s'appliquer pour toutes les nouvelles mesures d'exécution dans le cadre du mécanisme de surveillance macroéconomique.

2.2.2. Une coordination plus profonde et plus étendue: le semestre européen

42. Compte tenu des recommandations précédentes du groupe de travail, un cycle renforcé de coordination des politiques, à savoir le semestre européen, a déjà été approuvé par le Conseil européen et décidé par le Conseil. Il sera mis en œuvre au 1^{er} janvier 2011.
43. Ce cycle de coordination a priori renforcée couvrira tous les éléments de la surveillance économique, y compris les politiques visant à assurer la discipline budgétaire et la stabilité macroéconomique et à favoriser la croissance, conformément à la stratégie Europe 2020. Les procédures existantes, par exemple celles qui relèvent du PSC ou des grandes orientations des politiques économiques, seront coordonnées quant à leur calendrier mais resteront juridiquement distinctes. Les programmes de stabilité ou de convergence et les programmes nationaux de réforme (PNR) seront soumis par les États membres en même temps au printemps et évalués simultanément par la Commission.
44. Cet examen précoce au niveau de l'UE contribuera à assurer que les États membres établiront leurs budgets et leurs programmes de réforme en tenant davantage compte de la dimension "UE/zone euro" et, partant, à renforcer la coordination des politiques entre États membres. Afin d'assurer que les questions liées à la stabilité macrofinancière sont prises en compte au même titre que les politiques macroéconomiques, budgétaires et structurelles, il conviendrait de tenir compte des éléments communiqués par le comité européen du risque systémique (alertes et recommandations, par exemple).
45. Afin de faire en sorte que les États membres s'approprient davantage les recommandations formulées dans le cadre du semestre européen, les gouvernements devraient, lorsqu'ils présentent leur projet de budget au parlement national, inclure les recommandations du Conseil et/ou de la Commission, en expliquant de quelle manière celles-ci y ont été incorporées.

2.3. **Vers un cadre solide pour gérer les crises**

46. La crise grecque a mis en évidence la nécessité de disposer d'un cadre plus solide pour gérer les crises. Les événements que nous avons connus récemment ont bien montré que des difficultés financières dans un État membre peuvent rapidement, du fait de divers modes de contagion, constituer une menace pour la stabilité macrofinancière de l'UE dans son ensemble. C'est le cas en particulier pour la zone euro, où les économies, notamment les secteurs financiers, dépendent étroitement les uns des autres et où les dispositifs de gestion de crise faisaient défaut.
47. Depuis la création du groupe de travail, le Fonds européen de stabilité financière (FESF), pour la zone euro, et le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF) ont été institués et sont à présent pleinement opérationnels, offrant ainsi un dispositif de défense efficace pour les trois prochaines années. Ces instruments viennent en complément du soutien octroyé par l'UE (sur la base de l'article 143 du TFUE) à la balance des paiements des États membres qui ne font pas partie de la zone euro.

48. Le groupe de travail considère qu'il faut établir, à moyen terme, un cadre crédible de résolution de crise pour la zone euro permettant de faire face aux difficultés sur les marchés financiers et d'éviter la contagion. Il faudra examiner soigneusement l'aléa moral inhérent à tout cadre de résolution de crise. Ce cadre devra entre autres prévoir des mesures incitant plus fortement les États membres à mener des politiques budgétaires et macroéconomiques saines et globales et incitant aussi les acteurs des marchés financiers à faire preuve de responsabilité dans leur activité de prêt, tout en respectant les prérogatives et l'indépendance du Système européen de banques centrales.
49. Un mécanisme nouveau de ce type doit contribuer à prévenir l'instabilité financière dans la zone euro en l'absence de perspective réaliste de financement sur les marchés. Parmi les aspects à examiner concernant un futur mécanisme permanent figurent notamment le rôle du secteur privé, le rôle du FMI et la très stricte conditionnalité à laquelle doit être subordonnée l'action menée dans le cadre de ce type d'instrument.
50. La définition des composantes et des moyens de fonctionnement exacts d'un tel mécanisme de crise nécessitera de plus amples travaux, notamment sur les rôles et responsabilités respectifs de l'UE, de la zone euro et des États membres de la zone euro. Le groupe de travail prend note de l'intention de la Commission de présenter dès que possible un bilan du fonctionnement de plusieurs mécanismes existants.

2.4. Des institutions plus fortes pour une gouvernance économique plus efficace

51. Le groupe de travail a recensé les lacunes constatées dans le cadre actuel en matière de gouvernance économique, et s'est penché sur les solutions qu'il conviendrait d'y apporter. Étant donné la forte interdépendance des économies de l'Union européenne et plus encore de celles de la zone euro, il est nécessaire effectivement d'améliorer la gouvernance économique.
52. Bon nombre d'aspects liés au besoin d'une plus forte gouvernance économique sont partie intégrante des autres domaines d'actions abordés dans le présent rapport: renforcement du PSC, élargissement de la surveillance économique, renforcement de la coordination et des cadres budgétaires nationaux. Mais certains aspects spécifiques exigent une attention particulière; il s'agit de renforcer les institutions budgétaires centrales et nationales et de mettre sur pied un système comportant des mesures d'incitation pour favoriser à tous les niveaux une bonne discipline budgétaire.
53. S'agissant du niveau national, le groupe de travail recommande de recourir à des institutions ou des organismes publics, ou d'en établir, et de les charger de fournir en toute indépendance des analyses, des évaluations et des prévisions en matière de politique budgétaire nationale, de manière à renforcer la gouvernance budgétaire et à garantir la viabilité à long terme (cf. section 2.1.3 ci-dessus).
54. Le renforcement du rôle et de l'indépendance de la Commission européenne pour les questions de surveillance budgétaire et macroéconomique sera un facteur clé de la crédibilité du nouveau cadre. Le groupe de travail salue les déclarations de la Commission visant à distinguer clairement l'analyse et l'évaluation menées sous l'autorité du commissaire chargé des affaires économiques et monétaires du processus de prise de décision incombant au collège concernant les propositions présentées au Conseil. Le rôle du Conseil et celui de l'Eurogroupe dans la mise en œuvre du nouveau cadre de surveillance et de coordination des politiques respectivement dans l'UE et la zone euro seront essentiels.

3. CONCLUSION

55. L'approbation par le Conseil européen des recommandations formulées dans le présent rapport contribuera à renforcer la gouvernance économique dans l'UE et la zone euro. Ces recommandations peuvent être mises en œuvre dans le cadre des traités existants. Leur mise en œuvre donnera l'élan nécessaire à un approfondissement de l'union économique et monétaire."

56. L'adoption de dispositions de droit dérivé sera nécessaire pour donner effet à nombre de ces recommandations. Le groupe de travail appelle toutes les parties à opter pour une approche rapide, afin que la mise en œuvre effective du nouveau dispositif de surveillance soit assurée dans les meilleurs délais.
 57. La mise en place d'un cadre de résolution de crise exige de plus amples travaux. Étant donné que des modifications du traité peuvent s'avérer nécessaires, en fonction des caractéristiques spécifiques de ce cadre, cette question relève du Conseil européen. Le Conseil européen pourra, en outre, examiner d'autres questions qui restent ouvertes, telles que la suspension des droits de vote.
-

ANNEXE 1

COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL - Liste des membres du groupe

PRÉSIDENT DU GROUPE DE TRAVAIL	M. Herman Van Rompuy
COMMISSION EUROPÉENNE	M. Olli Rehn
BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE	M. Jean-Claude Trichet*
EUROGROUPE	M. Jean-Claude Juncker
AUTRICHE	M. Josef Pröll
BELGIQUE	M. Didier Reynders
BULGARIE	M. Simeon Djankov
CHYPRE	M. Charilaos
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	M. Eduard Janota M. Miroslav Kalousek
DANEMARK	M. Claus Hjort Frederiksen
IRLANDE	M. Brian Lenihan
ESTONIE	M. Aare Järvan M. Jürgen Ligi
FINLANDE	M. Jyrki Katainen
FRANCE	Mme Christine Lagarde
ALLEMAGNE	M. Wolfgang Schäuble
GRÈCE	M. Georgios Papaconstantinou
HONGRIE	M. Péter Oszkó M. György Matolcsy
ITALIE	M. Giulio Tremonti

LETTONIE	M. Mārtiņš Bičevskis M. Einars Repše
LITUANIE	Mme Ingrida Šimonytė
LUXEMBOURG	M. Luc Frieden
MALTE	M. Tonio Fenech
PAYS-BAS	M. Jan Kees de Jager
POLOGNE	M. Jan Vincent Rostowski
PORTUGAL	M. Fernando Teixeira dos Santos
ROUMANIE	M. Sebastian Vladescu M. Gheorghe Ialomitianu
ESPAGNE	Mme Elena Salgado
SLOVAQUIE	M. Ján Počiatek M. Ivan Mikloš
SLOVÉNIE	M. Mitja Gaspari M. Franc Križanič
SUÈDE	M. Anders Borg
ROYAUME-UNI	M. George Osborne

(*) Le président de la BCE ne souscrit pas à tous les éléments du présent rapport.

ANNEXE 2

Dates des réunions tenues par le groupe de travail**GROUPE DE TRAVAIL**

21 mai 2010
7 juin 2010
12 juillet 2010
6 septembre 2010
27 septembre 2010
18 octobre 2010

COMITÉ DES SHERPAS DU GROUPE DE TRAVAIL

1^{er} juin 2010
23 juin 2010
5 juillet 2010
30 août 2010
21 septembre 2010
5 octobre 2010
12 octobre 2010

ANNEXE 3

Contributions des États membres et des institutions

Membre	Date de transmission
AUTRICHE	31.5.2010
BULGARIE	1.6.2010
CHYPRE	11.10.2010
DANEMARK	27.8.2010
ESTONIE	5.7.2010
FINLANDE	2.6.2010
FRANCE	22.7.2010
ALLEMAGNE	20.5.2010; 22.7.2010; 23.9.2010
ITALIE	5.7.2010
LUXEMBOURG	10.6.2010
PAYS-BAS	29.5.2010
POLOGNE	31.5.2010
ROUMANIE	1.6.2010
SLOVAQUIE	2.6.2010
SLOVÉNIE	2.6 et 7.7.2010
SUÈDE	3.6.2010
ROYAUME-UNI	9.7.2010
BCE	10.6.2010
COMMISSION	17, 18, 29 et 30.6.2010