



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Finances

Semestre européen et gouvernance économique

Séminaire CES du 7 juin 2011

Semestre européen: la genèse

- Le semestre européen: recommandation de la COM formulée initialement dans son rapport « Les finances publiques dans l'UEM » en **2004**:
 - « *Une des possibilités serait d'harmoniser davantage les calendriers de coordination des politiques budgétaires au niveau national avec le cycle général de coordination des politiques, par exemple, en disposant d'un semestre communautaire durant lequel des orientations politiques seraient formulées et diffusées, puis d'un semestre national permettant aux États membres d'assurer le suivi. Ceci permettrait de placer la politique budgétaire dans la perspective plus vaste de l'accroissement du potentiel de croissance et de la viabilité des finances publiques* ».
- **11 février 2010**: Conseil européen informel évoque l'introduction du semestre européen.
- **Conclusions du Conseil européen du 25-26 mars 2010**:
 - « *Il conviendrait de mieux coordonner le calendrier pour la présentation des rapports et l'évaluation des programmes nationaux de réforme et des programmes de stabilité et de convergence, afin d'améliorer la cohérence globale des conseils stratégiques adressés aux États membres. Ces instruments resteront toutefois clairement séparés. L'intégrité du pacte de stabilité et de croissance sera pleinement préservée, de même que la responsabilité particulière qui incombe au Conseil ECOFIN d'en surveiller la mise en œuvre* ».
- **30 juin 2010**: Communication de la COM sur le renforcement de la gouvernance économique en Europe dans laquelle COM fait une proposition concrète pour la mise en place du semestre européen.
- **17 juin 2010**: le Conseil européen décide politiquement d'introduire le semestre européen.
- **7 septembre 2010**: le Conseil Ecofin approuve le « code de conduite » pour les programmes de stabilité qui prévoit l'introduction du semestre européen à partir de 2011.

Semestre européen: mise en œuvre rapide à partir de janvier 2011

- Le semestre européen et le code de conduite du Pacte de stabilité et de croissance (PSC):
 - Le code de conduite est un instrument informel qui n'a pas de force juridique
 - Il contient des spécifications sur la mise en œuvre du PSC et des indications sur le format et le contenu des programmes de stabilité et de convergence
 - Le semestre européen a été mis en place par des modifications au niveau du code de conduite: il n'y a donc pas eu de modification du droit communautaire

Semestre européen: les objectifs et les moyens

- Le SE vise un objectif principal:
 - Le renforcement de la coordination des politiques économiques nationales (structurelles et budgétaires) au niveau européen
- Le SE utilise deux moyens:
 - La mise en parallèle de trois processus (cf schéma page 7)
 - Le processus de coordination des politiques structurelles dans le cadre de la Stratégie EU2020 (programmes nationaux de réforme)
 - Le processus de coordination et de surveillance budgétaire dans le contexte du Pacte de stabilité et de croissance (programmes de stabilité/convergence)
 - La surveillance des déséquilibres macroéconomiques qui sera introduite par une nouvelle procédure sur les déséquilibres macroéconomiques excessifs (en cours de négociation)
 - Un nouveau cycle semestriel: passage d'une coordination ex-post à une coordination ex-ante (cf schéma page 8)
 - Ex-ante veut dire que la coordination au niveau de l'UE se fait lorsque les budgets nationaux sont encore en préparation

Semestre européen: fonctionnement du nouveau cycle – première phase

- Janvier: COM publie son « examen annuel de la croissance (EAS)»
 - 12 janvier 2011, COM publie son examen annuel de la croissance qui est composé des éléments suivants: communication de la COM « Examen annuel de la croissance: vers une réponse globale »; un rapport sur l'état d'avancement de la stratégie 2020, un rapport macroéconomique, un projet de rapport conjoint sur l'emploi, une proposition de décision du Conseil sur les lignes directrices pour l'emploi
 - En matière de finances publiques, la COM analyse deux points en particulier: i) les progrès réalisés vers les objectifs budgétaires fixés, ii) les défis principaux qui se poseront à la politique budgétaire dans les États membres compte tenu des risques de déséquilibres macroéconomiques et des évolutions en matière de compétitivité.
- Janvier-Mars: EAS est discuté par toutes les formations du Conseil et le Parlement européen (cf en annexe la liste avec le détail pour 2011).
- Mars: Le Conseil européen du Printemps identifie les défis majeurs auxquels l'UE est confronté et formule des recommandations stratégiques en matière de politiques économiques et budgétaires (il ne s'agit pas de recommandations spécifiques adressées à des États membres).
- 15 avril à fin avril: les États membres envoient leurs programmes nationaux de réforme et de stabilité/convergence à la COM, prenant en compte les recommandations générales formulées par le Conseil européen

Semestre européen: fonctionnement du nouveau cycle – seconde phase

- Juin-Juillet: sur base d'une évaluation de la COM, le Conseil de l'UE va adopter ses avis sur les programmes pour chaque pays, qui peuvent contenir des recommandations spécifiques (ceci n'est pas nouveau).
- A partir de juillet (début du semestre « national »): prise en compte des avis/recommandations par les gouvernements dans l'élaboration des projets de budget pour l'année suivante
 - Un gouvernement est libre de décider de ne pas prendre en compte les recommandations, il devra alors justifier son choix
- Octobre-décembre: Dépôt des projets de budget devant les parlements nationaux et poursuite de la procédure budgétaire jusqu'au vote pour lequel les parlements nationaux gardent la pleine souveraineté.
 - Si un gouvernement a pris en compte les recommandations au niveau du projet de budget, mais si un Parlement décide de ne pas les prendre en compte, alors, à nouveau, des explications sur les raisons pour un tel choix doivent être fournies

Schéma: Semestre européen et gouvernance économique

European semester: Integrated economic Surveillance/Governance

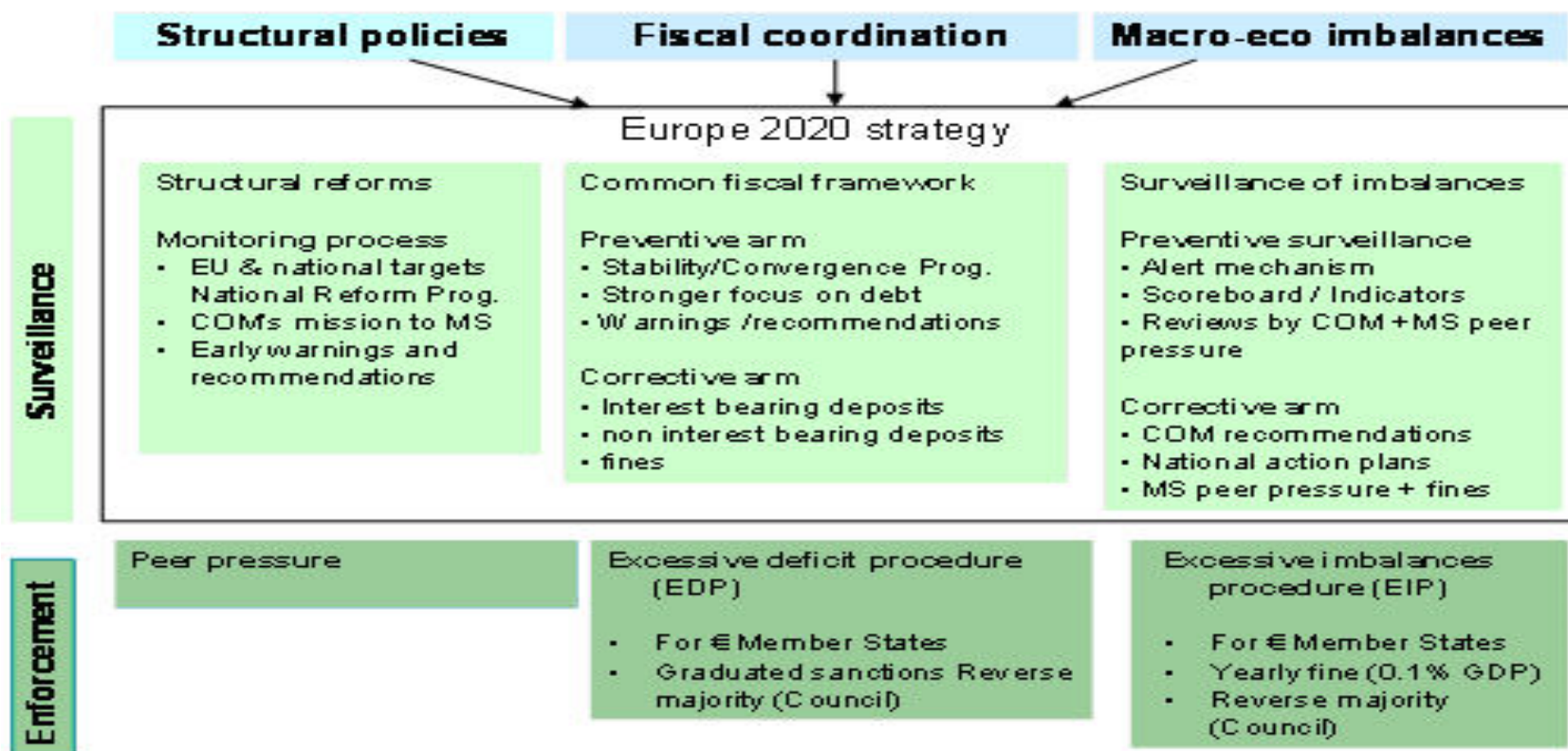
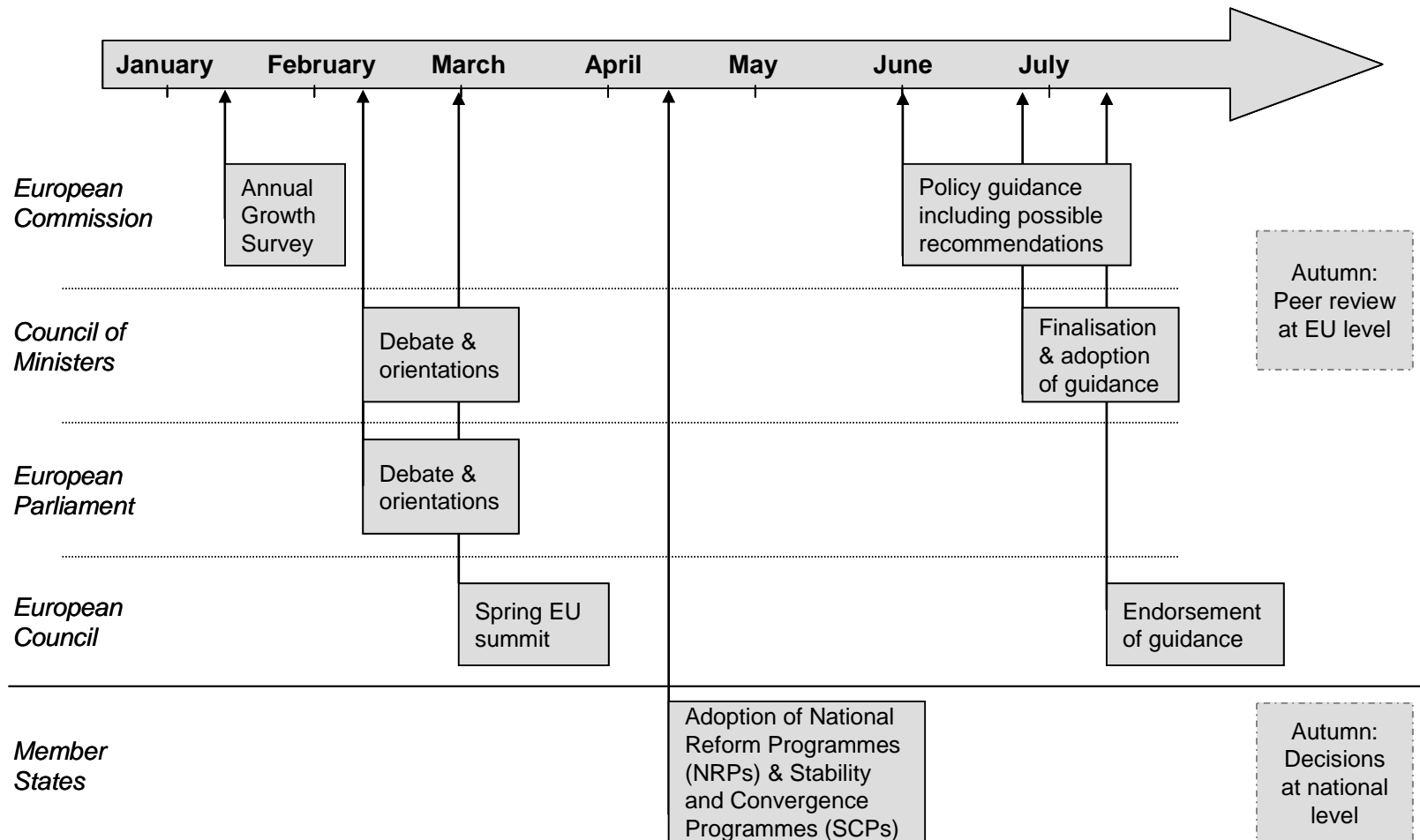


Schéma: Semestre européen tel qu'en vigueur actuellement



Semestre européen: mise en œuvre nationale

- La mise en œuvre n'a pas exigé de modifications formelles dans la procédure budgétaire annuelle
- Les changements informels suivants ont été faits ou sont à prévoir dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle:
 - Mise en place d'un Comité de Prévision informel dont la mission est de fournir des prévisions macroéconomiques et des prévisions des finances publiques à moyen terme au Gouvernement
 - Avancement de l'état de la Nation de début mai à début avril
 - Elaboration du projet de budget en août/septembre: prise en compte de l'Avis du Conseil sur le programme de stabilité
- Les étapes principales de la préparation du programme de stabilité et de croissance:
 - Décembre 2010-mars 2011: Comité de Prévision prépare une note à l'attention du Gouvernement comprenant un scénario macroéconomique à moyen terme (2011-2014) et une prévision des finances publiques à moyen terme (2011-2014) sur base d'un scénario à politique inchangée
 - Fin mars: validation du scénario macroéconomique par le Gouvernement et décision du Conseil de Gouvernement sur les hypothèses sous-jacentes du scénario à politique inchangée
 - 7 avril 2011: état de la Nation: confirmation des objectifs budgétaires à moyen terme et annonce de nouvelles mesures
 - 8 avril -fin avril 2011: élaboration du programme de stabilité et de croissance
 - 29 avril 2011: adoption du PSC par le Conseil de Gouvernement, présentation à la Chambre des députés (Cofibu) et envoi à la COM

Semestre européen et la révision de la gouvernance économique

- Le semestre européen fait partie d'un ensemble de mesures proposé en 2010 par la COM pour le renforcement de la gouvernance économique dans l'UE
 - Plus précisément, il représente l'élément d'encadrement temporel de la coordination et de la surveillance
- Les autres éléments du paquet sur la gouvernance économique que la COM a annoncés dans sa communication du 30 juin 2010 et proposés formellement le 30 septembre 2010 sont:
 - Un renforcement du PSC par une proposition de modifier les deux règlements du PSC (volet préventif et volet correctif)
 - La création d'une nouvelle procédure sur les déséquilibres macroéconomiques excessifs
 - Un nouveau régime d'incitations et de sanctions en relation avec le PCS et avec la nouvelle procédure sur les déséquilibres macroéconomiques excessifs
 - Une proposition de directive sur les exigences pour les cadres budgétaires nationaux
- Alors que le semestre européen comme nouveau cycle est entré en vigueur depuis le début 2011, les autres éléments du paquet sont encore en négociation au niveau des institutions communautaires. Le Conseil, qui a trouvé un accord politique sur le dossier lors de la réunion Ecofin du 15 mars 2011, vise à trouver un accord en première lecture avec le Parlement européen pour juin 2011.

Paquet gouvernance économique (1)

- Révision du volet préventif du PSC (règlement 1466/97)
 - Règle générale: si le solde budgétaire n'a pas atteint son « objectif budgétaire à moyen terme »:
 - amélioration annuelle de 0.5% du PIB du déficit structurel (→ »trajectoire d'ajustement de référence »).
 - Introduction d'une nouvelle règle supplémentaire: l'accroissement des dépenses publiques ne doit pas dépasser une certaine valeur de référence du taux de croissance à moyen terme de l'Etat membre sauf si toutes les dépenses dépassant cette valeur de référence seront financées par des mesures fiscales discrétionnaires.
 - Introduction du critère de la dette publique dans le volet préventif
 - Pour les Etats membres dont la dette publique dépasse la valeur de référence de 60% du PIB ou dont la dette publique représente des « pronounced risks of overall debt sustainability », un effort d'ajustement supérieur à 0.5% du PIB par an peut être exigé.
 - Introduction d'un nouveau régime de sanctions pour les pays de la zone euro (« nouveau règlement sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro ») :
 - Article 121 du TFUE prévoyait jusqu'ici seulement la publication des recommandations du Conseil.
 - Dorénavant, dans le cas d'une déviation significative par rapport à la trajectoire d'ajustement demandé, un Etat membre peut se voir imposer une sanction sous forme de dépôt rémunéré de 0.2% du PIB.
 - Une déviation significative peut arriver dans les cas suivants:
 - Si le déficit structurel dévie d'une ampleur de 0.5% du PIB par rapport à la trajectoire d'ajustement de référence en une année ou s'il dévie de 0.25% du PIB en moyenne sur deux ans par rapport à la trajectoire d'ajustement de référence
 - Si les dépenses publiques dévient du taux de croissance de référence de plus de 0.5% du PIB en un an ou 0.25% en moyenne sur deux ans

Paquet gouvernance économique (2)

- **Révision du volet correctif du PSC (règlement 1667/97):**
 - Règle générale sur l'ouverture de la procédure des déficits excessifs:
 - ouverture à partir d'un déficit de 3% du PIB.
 - Nouvelle possibilité d'ouverture à partir du critère de la dette publique (>60% du PIB).
 - Introduction d'un nouveau régime de sanctions pour les pays de la zone euro (nouveau règlement sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro)
 - Régime actuel: article 126 (paragraphe 11) prévoit des sanctions comme une révision de la politique de prêt de la BEI, dépôt non-rémunéré ou amende sans que les montants ne soient précisés dans les textes.
 - Futur régime: les sanctions interviendront plus tôt dans la procédure:
 - Lors du constat d'un déficit excessif, le Conseil peut décider d'imposer une sanction d'un dépôt non-rémunéré à hauteur de 0.2% du PIB à l'Etat membre concerné
 - Lors du constat par le Conseil de l'absence de mesures effectives prises par un Etat membre(article 126.8) (« effective action »), il peut imposer une amende de 0.2% du PIB.

Paquet gouvernance économique (3)

Procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques excessifs

- Objectif de la nouvelle procédure: prévenir (volet préventif) et corriger (volet correctif) les déséquilibres macroéconomiques excessifs
- Dans le volet préventif, un tableau de bord (« scoreboard ») comme instrument technique doit permettre une première analyse pour identifier des tendances potentiellement dangereuses pouvant mener à des déséquilibres macroéconomiques, et ceci en s'appuyant sur l'évolution d'une batterie d'indicateurs macroéconomiques.
- Il s'agit p.ex. des indicateurs suivants:
 - La balance des transactions courantes,
 - La position nette en termes d'investissements internationaux,
 - L'évolution des parts de marché à l'exportation,
 - L'évolution des coûts salariaux nominaux unitaires,
 - L'évolution du taux de change réel effectif,
 - La dette du secteur privé,
 - La dette publique,
 - Le crédit au secteur privé,
 - L'évolution des prix immobiliers.

Paquet gouvernance économique (4)

- Si l'analyse conjointe de la COM et du Conseil/Eurogroupe conclut qu'il y a un risque de déséquilibre excessif, alors on entre dans la phase corrective.
- Le volet correctif prévoit l'imposition de sanctions pécuniaires comme réprimande ultime, si un Etat membre ne se conforme pas de façon répétée aux recommandations du Conseil.
- Selon une analyse de la COM pour la période 2001-2009, le « score » du Luxembourg est susceptible d'être négatif pour les indicateurs suivants: balance des transactions courantes, évolution des coûts salariaux nominaux unitaires, évolution des prix immobiliers.
- Les seuils retenus pour ces indicateurs se base sur une approche statistique proposée par la COM (le seuil à partir des quartiles du haut ou du bas):
 - Balance des transactions courantes: +/-4% du PIB. Le traitement symétrique des surplus fait encore discussion
 - Évolution des coûts salariaux nominaux unitaires: +9% par an pour les pays de la zone Euro, +12% pour les autres
 - Evolution des prix immobiliers: +6% par an
- Il s'agit d'une analyse préliminaire et on ne peut pas conclure sur cette base qu'une procédure sera ouverte à l'égard du Luxembourg ou que des sanctions sont susceptibles d'être imposées.

Paquet gouvernance économique: directive sur les cadres budgétaires nationaux

- Objectif: La proposition vise à ce que les cadres budgétaires nationaux contribuent mieux au respect par les Etats membres des objectifs en matière de finances publiques dans l'Union économique et monétaire.
- La directive comprend les chapitres suivants (avec une énumération non-exhaustive d'exigences formulées dans le texte actuellement):
 - Comptabilité et statistiques
 - Audits internes et externes des systèmes de comptabilité
 - Production de données en matière de finances publiques
 - Prévisions
 - Utilisation de scénarios macroéconomiques centraux ou prudents
 - Transparence en matière de méthodologies et audits réguliers des prévisions
 - Règles budgétaires numériques
 - Mise en place de règles qui facilitent la conformité avec les règles du PSC et la mise en place d'une programmation pluriannuelle budgétaire
 - Transparence en matière de définition, périmètre d'application, conséquences en cas de non-respect
 - Cadres budgétaires à moyen terme
 - Définition des objectifs budgétaires à moyen terme
 - Elaboration du scénario à moyen terme basé sur une hypothèse à politique inchangée
 - Identification des mesures servant à réaliser les objectifs budgétaires à moyen terme à partir du scénario à politique inchangée
 - Transparence et mise en place d'un cadre budgétaire complet:
 - S'assurer que les exigences précédentes couvrent tous les secteurs de l'administration publique
- Délai de transposition de la directive: 31 décembre 2013

Liens utiles

- Semestre européen:
 - Rapport finances publiques dans UEM-2004:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0425:FIN:FR:PDF>
 - Communication de la COM du 30 juin 2010:
http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/com_2010_367_en.pdf
 - Conclusions du Conseil européen du 17 juin 2010:
<http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/115348.pdf>
 - Code de conduite du Pacte de stabilité et de croissance:
http://ec.europa.eu/economy_finance/sqp/pdf/coc/2010-09-07_code_of_conduct_%28consolidated%29_en.pdf
 - Rapport annuel sur la croissance de janvier 2011 de la COM:
http://ec.europa.eu/europe2020/tools/monitoring/annual_growth_survey_2011/index_en.htm
- Paquet sur la gouvernance économique:
 - proposition de la COM en date du 29 septembre 2010:
http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm
 - Accord politique du Conseil du 15 mars:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ecofin/119918.pdf
- Pacte pour l'euro (conclusions du 11 mars 2011):
 - http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/119811.pdf
- Pacte pour l'euro plus (Conclusions du Conseil européen des 24-25 mars 2011):
 - http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/120305.pdf

Annexe: calendrier semestre européen

- **ROADMAP ON THE IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN SEMESTER**
- The success of the first European Semester requires Member States and the Commission to make all efforts to complete their tasks in due time, so that the first European Semester can be finalised by endorsing the country-specific opinions and recommendations by Mid 2011. The European Parliament will also play a key role in this process.
- **FIRST PHASE: preparation of the March European Council**
- **12 January Commission to adopt its first Annual Growth Survey**
- **18 January Economic and Financial Affairs Council**
- **31 January General Affairs Council**
- **4 February EUROPEAN COUNCIL**
- **14 February Education, Youth, Culture and Sport Council**
- **15 February Economic and Financial Affairs Council (Macroeconomic and fiscal guidance)**
- **28 February Transport, Telecommunications and Energy Council (Energy)**
- **7 March Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council**
- **10-11 March Competitiveness Council**
- **14 March Environment Council**
- **15 March Economic and Financial Affairs Council**
- **21 March General Affairs Council**
- **24-25 March EUROPEAN COUNCIL (Adoption of conclusions providing EU level guidance to Member States on the Stability and Convergence Programmes and the National Reform Programmes)**
- **SECOND PHASE: after the March European Council**
- **Mid-April** Member States submit their finalised National Reform Programmes as well as their Stability and Convergence Programmes
- **End May-Early June** Commission presents its proposals for the country opinions
- **6 June Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council**
- **15 June Economic and Financial Affairs Council**
- **24 June EUROPEAN COUNCIL**