

DIGEST EUROPEEN – DIGEST INTERNATIONAL

PAR

CECILE BARBIER

Observatoire social européen (OSE), Bruxelles

En dépit de l'approfondissement de la crise grecque, les présidents des institutions de l'Union européenne ont publié un rapport en vue de compléter l'Union économique et monétaire (UEM). Sans surprise, le rapport qui a fait l'objet d'un premier échange lors du Conseil européen de juin 2015 poursuit la voie de la résolution de la crise identifiée comme une « crise de compétitivité » depuis février 2015. Il s'agit donc d'approfondir les mécanismes du Semestre européen en vue de renforcer la compétitivité de l'UE.

Le Luxembourg a pris la présidence semestrielle du Conseil de l'Union européenne du 1^{er} juillet 2015 au 30 décembre 2015, Cette présidence est la dernière du Trio présidentiel composé par l'Italie (1^{er} juillet 2014 - 30 décembre 2014), la Lettonie (1^{er} janvier 2015 - 30 juin 2015) et le Luxembourg. La Présidence luxembourgeoise entend reprendre les travaux en vue de doter d'une « *dimension sociale* » le cadre de la « *gouvernance de l'UE* ».

Au niveau des organisations internationales, la situation grecque continue d'occuper le centre des préoccupations. L'incertitude quant à l'implication du Fonds monétaire international (FMI) dans le troisième plan d'assistance financière à la Grèce n'est pas la moindre des inconnues.

1. LE DEBAT INSTITUTIONNEL

1.1. PREPARER LES PROCHAINES ETAPES DE L'UEM

Le 22 juin 2015, les cinq présidents des institutions de l'UE – le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, avec le président du sommet de la zone euro, Donald Tusk, le président de l'Eurogroupe, Jeroen Dijsselbloem, le président de la Banque centrale européenne, Mario Draghi, et le président du Parlement européen, Martin Schulz – ont dévoilé un rapport intitulé « Compléter l'Union économique et monétaire ». Le rapport contient des propositions pour renforcer l'UEM à compter du 1^{er} juillet 2015 avec l'année 2025 comme moment de sa finalisation/stabilisation. Le rapport envisage trois étapes. La première (juillet 2015 - juin 2017) viserait, dans le cadre des traités existants, à améliorer la compétitivité, à obtenir une convergence structurelle entre les Etats de la zone euro, à améliorer la

responsabilité budgétaire ainsi qu'à achever l'union financière et améliorer le contrôle démocratique. La seconde verrait la mise en place de critères de convergence définis conjointement, sur des bases légales, ainsi que d'un Trésor public de la zone euro. L'ensemble de ces mesures devraient permettre de voir, au plus tard en 2025, l'achèvement de l'UEM (troisième étape). La Commission européenne présentera, au printemps 2017, un livre blanc, afin de permettre une transition entre les deux premières étapes. Rien de bien concret ne devrait se produire avant 2017, date des élections législatives en Allemagne et de l'élection présidentielle en France. Le Conseil européen des 25 et 26 juin 2015 a pris acte de ce rapport. Il a également convenu de réexaminer la question des projets du Premier Ministre britannique, David Cameron, au sujet d'un référendum sur l'appartenance à l'Union.

Référence :

Compléter l'Union économique et monétaire européenne, Rapports des Cinq Présidents, Jean-Claude Juncker, Président de la Commission européenne, Mario Draghi, Président de la BCE, Donald Tusk, Président du Conseil européen, Jeroen Dijsselbloem, Président de l'eurogroupe et Martin Schulz, Président du Parlement, 22 juin 2015 :

http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_fr.pdf.

2. GOUVERNANCE ECONOMIQUE ET SOCIALE

2.1. LA COMMISSION EUROPEENNE LANCE UN SERVICE DE SOUTIEN AUX REFORMES STRUCTURELLES

Le 17 juin 2015, la Commission européenne a décidé la mise en place d'un nouveau service de soutien à la réforme structurelle, en anglais, 'the Structural Reform Support Service'. Créé au sein du Secrétariat général de la Commission européenne, ce service est chargé de piloter et de coordonner l'appui dont bénéficierait un Etat membre déterminé, en coopération avec d'autres services de la Commission, d'autres Etats membres et/ou organisations internationales. Opérationnel depuis le 1er juillet 2015, il fait appel et utilise l'expertise, l'expérience et le savoir-faire pratique acquis au fil du temps par la 'task force' pour la Grèce (TFGR) et le groupe d'appui pour Chypre. La coordination des travaux du nouveau service est placée sous l'autorité du Commissaire Dombroskis, vice-président pour l'euro et le dialogue social. Le nouveau service doit concentrer ses efforts à soutenir l'élaboration et la mise en œuvre de « réformes administratives et structurelles propices à la croissance, en particulier dans le contexte des processus de gouvernance économique, notamment par la biais d'une assistance visant une utilisation efficace des fonds structurels européens ».

Références :

Statement 15/5218 :

http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5218_fr.htm?locale=FR.

PV de la deux mille cent trente et unième réunion de la Commission européenne, PV(2015) 2131 final, Bruxelles, pp. 14-18, 1^{er} juillet 2015 :

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10061/2015/FR/10061-2015-2131-FR-F1-1.PDF>.

2.2. CLOTURE DU SEMESTRE EUROPEEN 2015

Les 18 et 19 juin 2015, le Conseil EPSCO a tenu un débat sur les recommandations par pays du Semestre européen. Le Conseil est parvenu à un accord sur les quatre lignes directrices que devront suivre les politiques de l'emploi des Etats membres, à savoir augmenter la demande de travail, améliorer les compétences et connaissances de l'offre de travail, améliorer le fonctionnement des marchés du travail et développer l'inclusion sociale, ainsi que combattre la pauvreté et promouvoir l'égalité des chances. Ils ont de plus adopté des conclusions sur le schéma « Garantie jeunesse ». Enfin, ils ont pris note des progrès accomplis dans le cadre de la directive sur les quotas de femmes dans les conseils d'administration ainsi que dans le cadre de la directive sur l'égalité de traitement en matière d'emploi. Dans sa formation « santé », le Conseil a adopté deux projets de règlements visant à moderniser les équipements médicaux.

Après l'approbation par le Conseil européen du 26 juin 2015, les Ministres des Finances de l'UE ont conclu de manière officielle les procédures du semestre européen 2015 lors du Conseil ECOFIN du 14 juillet 2015. Des recommandations ont été envoyées à 26 des 28 Etats membres de l'Union européenne. Les deux pays dont les économies sont toujours placées sous surveillance dans le cadre des programmes d'ajustement économique, Chypre et la Grèce, ne sont pas concernés. Les recommandations par pays ainsi que la recommandation du Conseil concernant la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques des Etats membres dont la monnaie est l'euro sont publiées au Journal officiel de l'Union européenne, dans la section C, diffusant les informations et communications de l'Union européenne.

Références :

Outcome of the Council Meeting 3398th Council meeting Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Luxembourg, 18 et 19 juin 2015 :

http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/epsco/2015/06/st10088_en15_pdf/.

Réunion du Conseil européen, 25 et 26 juin 2015, conclusions :

http://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/european-council/2015/06/EUCO-conclusions_pdf/.

Outcome of the Council Meeting 3403rd Council meeting Economic and Financial Affairs, 14 juillet 2015 :

http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/ecofin/2015/07/st10879_en15_pdf/.
Recommandations, Journal Officiel de l'Union européenne, section C n° 272,
18 août 2015.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ:C:2015:272:TOC>.

2.3. PRESIDENCE LUXEMBOURGEOISE DU CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE

Trois sujets sont à l'ordre du jour de la présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne : la place du social dans la gouvernance économique de l'UE, l'emploi et les questions d'égalité des genres sur le marché du travail. Dans une note de fond, diffusée lors de la réunion informelle du Conseil EPSCO, la présidence luxembourgeoise est revenue sur la « *dimension sociale* » de l'UEM et la nécessité d'améliorer la « *gouvernance sociale* ». « *Sans négliger de reconnaître les spécificités de ces politiques au niveau européen dans la stricte observation de la base légale et de la définition du Traité, ni de respecter les compétences nationales* », la présidence luxembourgeoise propose notamment la création d'un Eurogroupe sectoriel sur les questions sociales et de l'emploi.

Référence :

Réunion informelle des ministres de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'Égalité entre hommes et femmes, Note de cadrage, 16-17 juillet 2015 :

http://www.eu2015lu.eu/fr/actualites/notes-fond/2015/07/info-epsco-documents/1_Governance-Framework---Presidency-background-note_FR.pdf.

2.4. NOUVEAU PROGRAMME D'ASSISTANCE FINANCIERE A LA GRECE

La Banque de Grèce avait lancé le 17 juin 2014 une mise en garde alarmiste au gouvernement du pays sur le risque d'une sortie de l'euro, voire de l'UE en cas d'échec des négociations avec les créanciers sans perspective de dénouement immédiat. Faute d'accord, la Banque de Grèce avait averti dans son rapport annuel d'un « *défaut de paiement de la Grèce puis, au bout du compte, (une) sortie du pays de la zone euro et, très probablement, de l'Union européenne* » en soulignant que « peu de chemin reste à parcourir » vers un compromis. Le 22 juin suivant, un projet d'accord, examiné par l'Eurogroupe, comportait des mesures d'austérité sous la forme d'augmentation de la TVA et de réformes des retraites. Le Président de l'Eurogroupe avait diffusé un communiqué selon lequel ces mesures étaient jugées comme une bonne base de discussion. A l'issue du Sommet européen de la zone euro du 22 juin 2015, le Président Donald Tusk, avait également considéré que les « *dernières propositions du gouvernement grec aux trois institutions* » (NDLR Commission européenne, Fonds monétaire international et BCE) étaient « *un pas positif dans la bonne direction selon l'évaluation des institutions* ». Selon le communiqué, le travail devait se poursuivre au sein de l'Eurogroupe de manière à atteindre un accord les jours suivants.

Cependant, les négociations entre le gouvernement grec et les « institutions » de la Troïka furent interrompues le 27 juin 2015 après l'annonce de la décision du gouvernement grec de soumettre à un référendum l'approbation ou le rejet des termes des propositions du 22 juin (déblocage d'une aide de 15,5 milliards d'EUR contre la baisse des pensions et l'augmentation des taxes). Après l'annonce du référendum, l'Eurogroupe avait décidé de ne pas prolonger le programme alors en cours. Il s'agissait alors du second programme qui avait été prolongé jusqu'au 30 juin 2015. La fermeture des banques grecques, le contrôle des capitaux, et la limitation des retraits bancaires à 60 EUR par jour ont été décidés par les autorités grecques en vue d'éviter l'accélération de la fuite des capitaux. La BCE de son côté a maintenu la pression sur le gouvernement grec en limitant le montant des liquidités d'urgence (ELA) mises à la disposition des banques grecques.

Malgré de fortes pressions médiatiques en cas de vote négatif, le « non » l'a emporté par 61 % lors du référendum organisé le 5 juillet 2015. Après le remplacement du Ministre des finances, Yanis Varoufakis par Euclide Tsakalotos, le gouvernement grec a introduit une demande d'un nouveau programme d'assistance financière pour une période de trois ans au Mécanisme européen de stabilité (MES). Le Sommet de la zone euro du 12 juillet 2015, présenté comme celui qui a évité le Grexit, a confirmé les conditions de cet accord (Cf. section 1.3). Sur cette base, le Parlement grec a adopté le 14 août 2015 le troisième programme d'aide avant son adoption par l'Eurogroupe. Après avoir subi des défections au sein de sa formation politique, Syriza, et qualifiant d'irréalisable la mise en œuvre de ce programme, le Premier Ministre grec a annoncé la démission de son gouvernement le 20 août 2015.

Références :

Remarks by President Donald Tusk at the press conference of the Euro Summit, 22 juin 2015 :

<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/06/22-tusk-final-remarks-euro-summit/>.

Déclaration du Sommet de la zone euro, 12 juillet 2015 :

<http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/07/pdf/20150712-eurosummit-statement-greece/>.

2.5. VALIDATION DE L'OMT PAR LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPEENNE

La Cour de Justice de l'Union européenne a validé, le 16 juin 2015, le programme OMT (Outright Monetary Transactions) de la BCE. La BCE avait lancé ce programme en 2012 afin de permettre au Système Européen des Banques Centrales (SEBC) de pouvoir racheter sur le marché secondaire des obligations d'Etats, en d'autres termes racheter de la dette publique de manière illimitée mais en conditionnant son action à la demande d'un programme d'assistance financière de l'UE

et donc de la stricte conditionnalité que cela implique. La Cour constitutionnelle d'Allemagne avait en février 2014 mis en doute la conformité de ce programme avec le mandat de la BCE et demandé l'avis de la Cour de justice de l'Union européenne. Le 18 juin 2015, le Conseil des gouverneurs de la BCE a pris note de la décision de la Cour de justice confirmant que le programme OMT, annoncé en 2012 est compatible avec le droit communautaire et entre dans les compétences de la BCE. Le communiqué rappelle que le programme avait été conçu en vue de préserver l'unicité de la politique monétaire dans la zone euro et d'assurer la transmission de la politique de la BCE à l'économie réelle.

Références :

Le programme OMT annoncé par la BCE en septembre 2012 est compatible avec le droit de l'Union, Communiqué de la Cour de Justice de l'Union européenne, 16 juin 2015 : <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-06/cp150070fr.pdf>.

ECB Governing Council takes note of ruling on OMT, ECB press release, 18 juin 2015 : <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/pr150618.en.html>.

2.6. RETRAITES : LE CONSEIL D'ETAT GREC INVALIDE LA REFORME DES RETRAITES DE 2012

En Grèce, il n'existe pas de Cour constitutionnelle. Le Conseil d'Etat hellénique est la Cour administrative suprême en Grèce. Selon la présentation officielle, le Conseil d'Etat, la Cour de Cassation (Areios Pagos), cour suprême en matière civile et pénale et la Cour des Comptes (Elegktiko Synedrio), dont relève notamment le contrôle des dépenses de l'Etat, des collectivités locales et d'autres personnes morales, sont les trois juridictions suprêmes dans l'ordre juridique hellénique. La Cour suprême est la plus haute instance administrative du pays. Dans un arrêt rendu le 10 juin 2015, le Conseil d'Etat avait déclaré inconstitutionnelles les coupes dans les pensions et dans les retraites complémentaires décidées en 2012 sous le gouvernement Samaras. Selon le jugement, cette mesure, qui touche 800.000 retraités avec des pensions supérieures à 1.000 EUR par mois, a été prise dans la précipitation, sans respecter l'obligation faite dans la Constitution grecque de garantir un niveau de vie décent permettant de participer à la vie sociale. A la suite de la réunion de l'Eurogroupe, la déclaration du Sommet de la zone euro adoptée la nuit du 12 au 13 juillet 2015 adresse au Parlement grec des demandes de réforme d'une rare précision et selon un calendrier très strict. S'agissant des retraites, le document préconise de « *Mener d'ambitieuses réformes des retraites et définir des politiques visant à compenser pleinement l'incidence budgétaire de l'arrêt de la cour constitutionnelle relatif à la réforme des pensions de 2012* ». La réforme des pensions était la « ligne rouge » du gouvernement Tsipras. L'accord du 17 août 2015, contient des mesures d'austérité plus drastiques encore que celles du second programme. A la suite de la démission du gouvernement d'Alexis Tsipras annoncée le 20 août 2015 et à face à l'impossibilité des trois

principaux groupes parlementaires de former un gouvernement, le Président grec, Prokopis Pavlopoulos, a nommé Vassiliki Thanou, nommée fin juin présidente de la Cour administrative suprême, à la tête d'un gouvernement intérimaire ainsi que le prévoit la constitution grecque. Il s'agit du premier gouvernement grec présidé par une femme.

Référence :

Déclaration du Sommet de la zone euro, 12 juillet 2015 :

<http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/07/pdf/20150712-eurosummit-statement-greece/>.

3. LA REVISION DES TRAITES

3.1. LA RENEGOCIATION DES TRAITES SELON LE MINISTRE DES FINANCES ALLEMAND, WOLFGANG SCHAUBLE

Le Sommet de la zone euro des 12 et 13 juillet 2015 a entériné au plus haut niveau les mesures préconisées par l'Eurogroupe en vue d'un nouveau programme d'assistance à la Grèce. Contrairement à son programme électoral et au résultat du référendum du 5 juillet rejetant les termes de projet de mémorandum, le Premier Ministre grec, Alexis Tsipras, a accepté les termes d'un accord durcissant davantage encore les mesures d'austérité en vue d'obtenir un nouveau prêt, estimé à 87 milliards d'EUR, destiné avant tout autre chose à rembourser les créanciers au premier rang desquels la BCE avec l'échéance d'un prêt de 3,4 milliards d'EUR le 20 août 2015. Un montant de 10 milliards d'EUR devrait être octroyé aux banques grecques avant leur entière recapitalisation d'ici la fin de l'année 2015.

Pressé par ses pairs et surtout par l'action de la BCE, le Premier Ministre grec a évité une sortie accidentelle de la zone euro, à savoir une sortie qui ne serait pas voulue par le gouvernement mais qui serait le résultat de la succession d'une suite d'événements hors du contrôle des institutions européennes ainsi que l'avait présenté le ministre des Finances allemand. Arguant du fait que la sortie de la zone euro était hors du mandat gouvernemental, le Premier Ministre grec n'a pas eu d'autre alternative que celle d'accepter les conditions à remplir en préalable à la conclusion d'un accord avec les créanciers de la Grèce. Pour la première fois, cette liste a été adoptée par les chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro. Selon le récit officiel, la France et l'Allemagne avaient une position divergente quant au maintien ou non de la Grèce dans la zone euro. Dans une interview au journal Der Spiegel, le ministre des Finances allemand s'est défendu de favoriser une sortie momentanée de la Grèce de la zone euro et s'en est tenu au scénario d'une sortie accidentelle de la zone euro (Grexident). Selon son analyse, il faut désormais envisager une solution de long terme. Celle-ci doit « protéger et solidifier davantage la fondation de l'union monétaire ». Dans le sillage

des propositions des cinq présidents, cela devrait fournir la base des discussions à venir afin de rendre la zone euro plus stable. Selon cette analyse, il faut rendre plus de confiance dans l'euro pas seulement sur les marchés financiers mais aussi parmi la population. Cela nécessiterait le renforcement des règlements « *regulations pertaining to healthy state finances* » et s'assurer que « *they are adhered to* ».

A moyen terme, cela nécessiterait une réforme des traités qui sera difficile. Selon Wolfgang Schäuble, beaucoup de gouvernements hésitent car ils sont effrayés à l'idée que de nouveaux pas vers davantage d'intégration seraient rejetés par leur peuple ou parlement. Selon cette analyse, il faut progresser davantage vers l'établissement d'une union politique en renforçant les pouvoirs de la Commission et du Parlement européen. Mais cela signifierait l'abandon de davantage de « souveraineté » par les Etats membres de la zone euro. Ils ont déjà pris cette voie dès lors qu'il s'agissait de l'union monétaire, rappelle Wolfgang Schäuble, mais sont-ils prêts à transférer, par exemple, les compétences en matière financière au niveau européen, s'interroge-t-il ? Le président François Hollande s'est déclaré en faveur de la création d'un ministre des Finances européen et de le placer sous la supervision d'une instance parlementaire européenne. Le ministre des Finances allemand se dit d'accord avec cette idée mais en préalable à l'installation de ce ministre des Finances, les traités européens devraient être revus. Selon lui, en cas d'impossibilité de réviser les traités, ce qui est essentiel est de suivre et d'appliquer les règles en dépit du fait que quand ces règles sont appliquées, les institutions européennes sont accusées d'établir un protectorat ou d'abolir la démocratie.

Référence :

Spiegel interview with Wolfgang Schäuble, 18 juillet 2015 :

<http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Interviews/2015/2015-07-18-spiegel.html>.

4. LEGISLATION SOCIALE DE L'UE

4.1. VERS UNE POSSIBLE PROPOSITION DE DIRECTIVE SUR LE CONGE DE MATERNITE

Lors d'une réunion informelle du Conseil EPSCO organisée le 17 juillet 2015 placée sous le sigle « Changements sur le marché du travail : un défi pour les femmes et pour les hommes », la Commission européenne a annoncé la présentation d'une nouvelle proposition de directive sur le congé de maternité. Quelques mois auparavant, la Commission avait annoncé le retrait de l'ancienne proposition datant de 2008 dans le cadre de son programme « Mieux légiférer ».

5. LA VOIX DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

5.1. LE FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL EN FAVEUR D'UNE RESTRUCTURATION DE LA DETTE GRECQUE

Début juillet 2015, moment où les négociations entre le gouvernement grec et les institutions étaient dans l'impasse, une publication du FMI datée de fin juin 2015 reconnaissait la nécessité d'une restructuration de la dette grecque. Selon le document du FMI la dette grecque est « totalement non-viable » et devrait approcher les 200 % de son produit intérieur brut dans les deux prochaines années, contre un ratio d'environ 175 % actuellement. Selon les règles du FMI, le Fonds ne peut accorder des prêts à un pays que si sa dette est considérée « viable, avec une très forte probabilité ». Dans le même temps, le FMI a abaissé sa prévision de croissance économique mondiale pour 2015 et mis en garde contre le risque de tensions financières en Europe en raison de la crise grecque. Face à ces incertitudes, le FMI s'attend toujours en 2016 à une embellie de l'activité mondiale (+3,8 % de croissance) mais fait preuve de la plus grande prudence. L'accélération de la croissance mondiale est toujours prévue mais elle ne n'est pas encore matérialisée, indique l'institution.

Références :

IMF Country Report No. 15/165 An Update of IMF Staff's preliminary public debt sustainability analysis, 14 juillet 2015 :

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15186.pdf>.

World economic outlook, IMF, 9 juillet 2015 :

<http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/weo/2015/update/02/pdf/0715f.pdf>.
