



Institut Veblen pour les réformes économiques

Verdir le Semestre européen pour réussir le Green Deal

Mathieu Delatte -- Ben Kemoume

JUILLET 2022

RÉSUMÉ

Le Semestre européen figure au cœur de la coordination des politiques publiques menées par les États membres et, à ce titre, il pourrait servir d'instrument clé du suivi et de l'implémentation du Pacte vert européen, et même plus largement de la mise en œuvre des objectifs climatiques et environnementaux. Néanmoins, de nombreux reproches lui sont adressés quant à la nature des recommandations qu'il produit et à la façon dont celles-ci sont mises en pratique. En 2019, la Commission européenne a affiché son ambition d'étendre les thématiques du Semestre européen aux enjeux climatiques et sociaux. Si les initiatives entreprises depuis sont bienvenues, elles manquent toutefois d'ambition et ne permettent pas une prise en compte globale de la crise climatique et écologique.

Cette note explore les différentes pistes de réforme pour faire du Semestre européen un outil de coordination efficace, au service autant de la protection de l'environnement et l'action climatique que de l'économie européenne.

Nos publications récentes

NOTES & ÉTUDES

[Les analyses d'impacts sur le développement durable des accords de commerce](#), mai 2022, par Mathilde Dupré & Thomas Dauphin

[Pour une transition juste : visions et attentes des travailleur.ses du secteur pétrolier et gazier en France](#), mars 2022, par Anna-Lena Rebaud & Guillaume Compain & Julien Hallak

[Règlement sur la déforestation importée – Policy Brief](#), février 2022, par Clémentine Baldon & Mathilde Dupré

[Financiariser le grand âge : le rôle du capital-investissement dans la gestion des maisons de retraite au Royaume-Uni, en Allemagne et en France](#), janvier 2022, par Caroline Metz & Julien Hallak & Marcus Wolf & Theo Bourgeron

[Protéger les énergies renouvelables avec le Traité de la Charte de l'Énergie : une fausse bonne idée](#), juillet 2021, par Clémentine Baldon & Mathilde Dupré & Sara Lickel

[Les conditions d'un mécanisme efficace et juste d'ajustement carbone aux frontières](#), juillet 2021, par Mathilde Dupré & Samuel Léré & Sara Lickel

LIVRES

[Après le libre-échange](#), par Mathilde Dupré & Samuel Léré, Les Petits Matins/Institut Veblen, 2020

[Pour une écologie numérique](#), par Eric Vidalenc, Les Petits Matins/Institut Veblen, 2019

Verdir le semestre européen pour réussir le Green Deal

Mathieu Delatte -- Ben Kemoume

JUIN 2022

Association à but non lucratif, l'Institut Veblen promeut les idées économiques et les politiques publiques qui font avancer la transition écologique. À travers nos publications et nos actions nous œuvrons pour une économie plus juste et respectueuse des limites physiques de la planète.

www.veblen-institute.org

Nous sommes soutenus dans notre mission par la Fondation Charles-Léopold Mayer.



1. Qu'est-ce que le Semestre européen ?

Le Semestre européen est un cycle de coordination des politiques des États membres au sein de l'UE, mis en place sur l'initiative de la Commission européenne en septembre 2010, alors que la crise économique mettait en évidence les lacunes européennes en termes de coordination des politiques économiques et budgétaires et de convergence des économies.

Le premier Semestre européen débute donc au début de l'année 2011, avec pour codification légale le « *six pack*¹ », venu renforcer le pacte de stabilité et de croissance en regroupant la coordination des politiques économiques et budgétaires sous le seul processus du Semestre européen.

1.1 Fonctionnement du Semestre européen

Le Semestre européen est organisé autour de trois grands axes de travail, et le travail est mené par la Commission européenne.

- Suivi du Pacte de stabilité et de croissance : ce suivi s'effectue dans le volet préventif du pacte, tout comme dans son volet correctif. Le volet préventif surveille la mise en place de politiques budgétaires conformes à l'objectif budgétaire à moyen terme² de chaque État membre. Le volet correctif vise à vérifier que les taux d'endettement nationaux ne dépassent pas 60 % des PIB respectifs des États membres et que les déficits publics nationaux ne dépassent pas 3 % du PIB³ (ou que leurs trajectoires s'infléchissent vers ces seuils), ainsi que l'application de mesures correctives si ces seuils sont dépassés.
- Suivi des déséquilibres macroéconomiques : la Commission se base sur 14 indicateurs (qui fondent le rapport sur le mécanisme d'alerte, voir ci-après), associés à des seuils d'alerte de déséquilibres macroéconomiques, pour s'assurer de la stabilité macroéconomique de l'économie européenne. Sur ces quatorze indicateurs, aucun n'introduit une dimension environnementale dans l'évaluation.

¹ Le « *six pack* », ensemble de six actes législatifs et non législatifs (cinq règlements et une directive), est entré en vigueur en décembre 2011. Ces mesures, prises dans le contexte de crise économique et budgétaire européenne, visent à renforcer la gouvernance économique de l'Union européenne pour garantir « la solidité budgétaire et la stabilité économique de l'Union ».

² L'objectif budgétaire à moyen terme est calculé selon le rapport entre le solde budgétaire structurel (rapport entre recettes et dépenses publiques) et le PIB de l'État membre. Revu tous les trois ans par la Commission européenne, il doit être proche de l'équilibre ou excédentaire.

³ Ce volet du Pacte de stabilité et de croissance est aujourd'hui suspendu, depuis mars 2020, pour permettre aux États de réaliser les investissements nécessaires pour contrôler la pandémie du Covid-19. Cette suspension est rendue possible par l'activation de la clause générale de sauvegarde dudit Pacte, renouvelable par année ; https://www.lemonde.fr/international/article/2020/03/20/coronavirus-l-ue-prend-la-decision-inedite-de-suspendre-les-regles-de-discipline-budgetaire_6033897_3210.html . Face à la reprise de l'économie européenne, un débat se pose sur la reconduite de l'activation de cette clause, tout comme sur l'amendement de ces règles budgétaires jugées par certains comme archaïques ; <https://www.euractiv.fr/section/economie/news/la-coalition-contre-la-reforme-des-regles-dendettement-de-lue-se-fissure/>

- Suivi de la situation européenne en matière économique et d'emploi : les performances économiques, sociales et de l'emploi de chaque pays membre sont analysées. Depuis 2018, le socle européen des droits sociaux est aussi pris en compte dans ce travail⁴.

1.2 Calendrier du Semestre européen

Le Semestre européen est un cycle de coordination annuel (voir graphique ci-après). À la fin de l'automne, la Commission entre dans la phase préparatoire du Semestre européen. Elle publie au cours de celle-ci le « paquet d'automne », qui définit les priorités économiques générales européennes et propose des orientations aux États membres. Dans ce paquet figurent cinq documents.

- L'« examen annuel de la croissance » (aujourd'hui « Stratégie annuelle pour une croissance durable ») permet à la Commission de présenter ses priorités d'action pour l'année suivante, après avoir évalué la situation économique et sociale de l'Union européenne et en tenant compte des grandes orientations définies par le Conseil européen dans ses conclusions.
- Le « rapport sur le mécanisme d'alerte » : à partir d'un tableau de bord de quatorze indicateurs renvoyant à des déséquilibres extérieurs comme intérieurs, la Commission surveille la situation macroéconomique de chaque État membre. Au besoin, si plusieurs seuils d'indicateurs sont franchis, elle effectue un examen approfondi pour repérer si des déséquilibres risquent d'apparaître.
- Le « rapport joint sur l'emploi » : ce rapport analyse la situation sociale et de l'emploi dans les pays de l'UE, ainsi que les réponses apportées par les gouvernements des États membres.
- La « recommandation sur la zone euro » : la Commission adresse ici une recommandation au Conseil de l'Union européenne, afin que celui-ci adopte à son tour une recommandation. Elle invite donc les États membres à adopter plusieurs mesures concrètes concernant l'orientation budgétaire de la zone euro ainsi que d'autres questions ayant trait au fonctionnement de l'ensemble de la zone.
- L'« avis relatif aux projets de plans budgétaires des pays de la zone euro » : dans ce dernier document préparatoire, la Commission évalue la conformité des plans budgétaires nationaux aux critères du pacte de stabilité et de croissance.

À la suite de ce premier paquet, un dialogue interinstitutionnel prend place. Le Conseil de l'UE étudie l'examen annuel de la croissance ainsi que la recommandation sur la zone euro, puis adopte des conclusions. Celles-ci remontent ensuite aux chefs d'État et de gouvernement réunis au Conseil européen, qui s'accordent sur des orientations politiques. Le Parlement européen donne également son avis sur l'examen annuel de la croissance, ainsi que sur les lignes directrices pour l'emploi. Au moyen du dialogue économique, il peut également inviter le président des Conseils et de l'Eurogroupe, ainsi que des personnalités de la Commission.

⁴ Ce socle, proclamé en 2017, se compose de vingt principes, organisés selon trois chapitres : chapitre 1 « Opportunités et accès au marché du travail égaux » ; chapitre 2 « Conditions de travail justes » ; chapitre 3 « Protection et inclusion sociales ».

En mars, la Commission publie son deuxième paquet, le « paquet d'hiver ». Celui-ci se compose de « rapports pays », assortis au besoin de bilans approfondis et recommandations en cas de déséquilibres (ou risques de déséquilibres) macroéconomiques prononcés. Dans le même temps, le Conseil européen adopte des orientations politiques à partir de l'examen annuel de la croissance et de l'analyse et des conclusions du Conseil de l'UE.

En avril, les États membres, sur la base des rapports pays et des orientations politiques, soumettent à la Commission leur programme d'action à travers un programme de stabilité ou de convergence (qui expose la stratégie budgétaire à moyen terme) ainsi qu'un programme national de réforme (détaillant les réformes structurelles prévues, notamment dans les domaines de la croissance et de l'emploi).

Sur cette base, la Commission retourne un projet de recommandations par pays pour le mois suivant, publiant ainsi le « paquet du printemps ».

Le Conseil Ecofin⁵ s'accorde ensuite sur les recommandations définitives en juin, après examen des projets de recommandations formulés par la Commission et avant que les recommandations soient approuvées par le Conseil européen.

Si les États membres s'engagent politiquement à suivre les recommandations émises par la Commission qu'ils ont participé à construire puis ratifiées, celles-ci ne sont pas juridiquement contraignantes. Exception faite de celles concernant les procédures de déficit excessif et de déséquilibre macroéconomique excessif, les États membres de l'UE ne peuvent donc pas être sanctionnés en cas de non-mise en place des recommandations issues du Semestre européen. Il faut également noter que même dans les deux cas précités où des sanctions peuvent être prises, la Commission se montre plutôt réticente à agir contre les gouvernements en faute. C'est, par exemple, ce qu'a montré le cas de la France en 2015, quand son projet de budget prévoyait un déficit public de 4,3 % du PIB. Alors placée sous une procédure pour déficit excessif depuis 2009, la France n'a finalement jamais été sanctionnée jusqu'à sa sortie de cette procédure, en 2018⁶. Comme la France, d'autres pays européens (Allemagne, Grèce, Italie, Espagne, Portugal, etc.) ont été soumis à cette procédure, sans jamais pourtant avoir été sanctionnés par la Commission européenne.

La Commission et le Conseil (en formation Ecofin) sont assistés dans leurs tâches de coordination des politiques économiques par le Comité économique et financier et le Comité de politique économique constitués de hauts fonctionnaires des administrations nationales, de la Commission européenne et de la Banque centrale européenne. Le Parlement européen est faiblement associé : il donne son avis sur l'examen annuel de la croissance et peut inviter le président des Conseils et de l'Eurogroupe, ainsi que des personnalités de la Commission, dans le cadre du dialogue économique.

[Un exemple de recommandation :](#)

[Le vendredi 24 juin 2022, le Conseil européen a approuvé les recommandations par pays du cycle 2022 du Semestre européen. La France s'est à ce titre vue adresser quatre recommandations, qui](#)

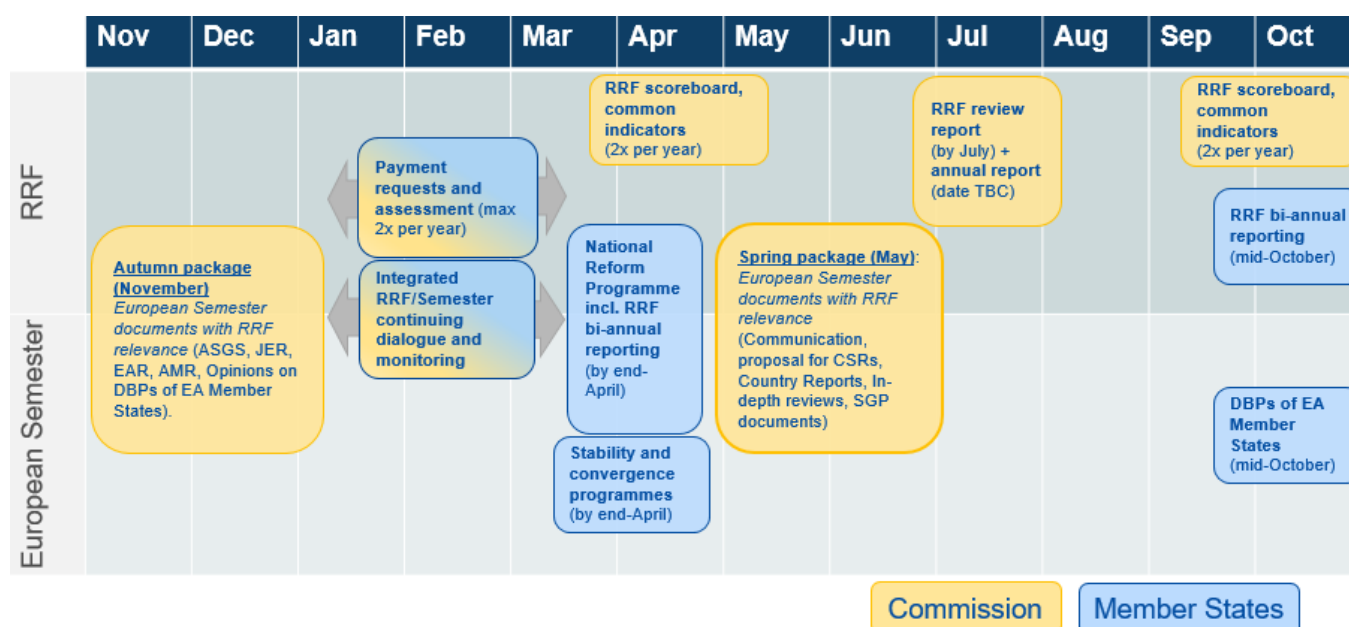
⁵ Cela désigne la formation du Conseil de l'Union européenne réunissant les vingt-sept ministres des affaires économiques et financières de l'UE (Conseil « Affaires économiques et financières »).

⁶ Voir : <https://www.lejdd.fr/Politique/fin-de-la-procedure-pour-deficit-excessif-3-consequences-pour-la-france-3660863>

sont en fait le regroupement de plusieurs mesures sous un angle thématique. Ainsi, la première recommandation traite de la politique budgétaire de la France, la seconde de ses engagements européens, la suivante de sa politique de l'emploi et la dernière de la transition énergétique et environnementale.

Concernant cette dernière, la Commission recommande donc à la France de « réduire (sa) dépendance aux énergies fossiles », tout en accélérant le développement des énergies renouvelables « en accroissant l'investissement public et en facilitant l'investissement privé », au moyen de la facilitation des procédures d'octroi de permis par exemple. De même, la France est enjointe à « encourager la rénovation en profondeur des bâtiments ». Enfin, la Commission lui conseille de développer sa capacité d'interconnexion énergétique transfrontalière, pour permettre le bon fonctionnement du marché intérieur de l'énergie.

CALENDRIER 2022



Source : Commission européenne

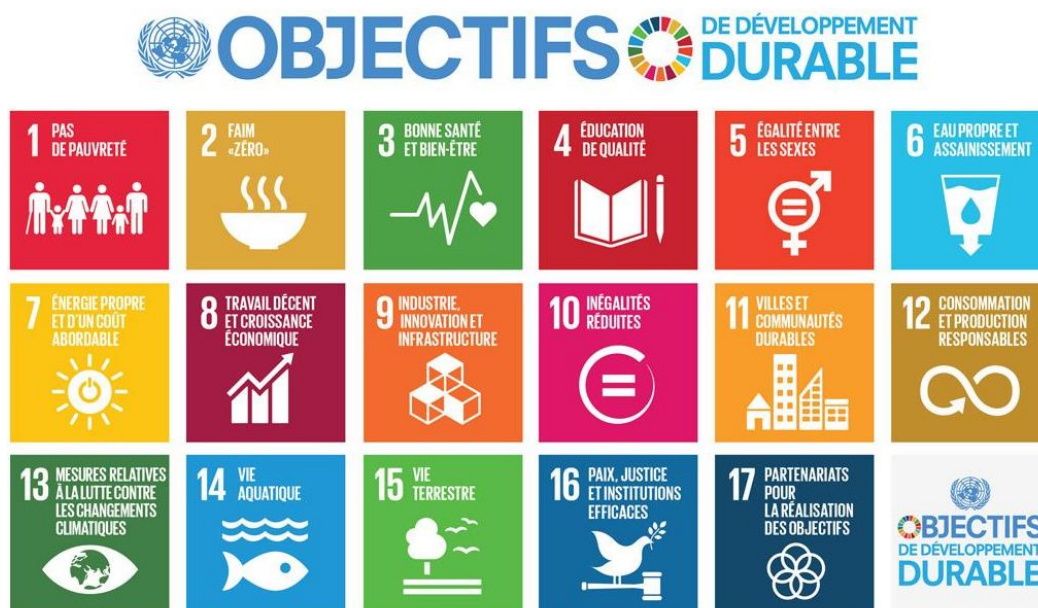
2. Réformes récentes

2.1 L'intégration des objectifs de développement durable de l'ONU

17 septembre 2019, discours d'ouverture de la session plénière du Parlement européen, Ursula von der Leyen, candidate à la présidence de la Commission européenne : « Dans notre économie sociale de marché, nous devons concilier le marché avec le social. C'est pourquoi je recentrerai le Semestre européen sur nos objectifs de développement durable. » Cette ambition d'intégrer les Objectifs de développement durable de l'ONU (ODD) était déjà portée dans son programme en tant que candidate à la présidence de la Commission.

Les Objectifs de développement durable des Nations unies sont ainsi intégrés par la Commission pour la première fois dans le Semestre européen (dans sa Stratégie annuelle pour une croissance durable/ASGS, anciennement Examen annuel de la croissance⁷). Dans la même lignée, depuis 2020, les rapports pays publiés par la Commission comportent une section dédiée à la durabilité environnementale et une annexe pour situer les performances de l'État membre par rapport aux ODD. Cette annexe⁸ analyse les « progrès à court terme (...) en vue de la réalisation des ODD », à travers une multitude d'indicateurs relatifs à l'éducation, à la pauvreté, à l'obésité, aux inégalités, ou encore à l'économie circulaire (recyclage et réutilisation des matières servant à la production). La poursuite de ces objectifs de développement durable ne prend forme que par des recommandations dénuées de force légale, qu'aucune sanction ne vient pour le moment accompagner en cas de non-respect par un État membre.

On peut relever que le verdissement du Semestre européen est le sujet d'un groupe de travail, comme l'écrit la Commission européenne : « Des discussions avec les États membres et les parties prenantes ont lieu dans le cadre du groupe d'experts Greening the European Semester/Examen de la mise en œuvre environnementale⁹, qui se réunit deux fois par an, normalement en janvier et en septembre¹⁰ ». Mis en place depuis 2014, il est composé d'experts détachés par les États membres, ainsi que d'observateurs de la Norvège, de la Turquie et d'organisations de la société civile (CAN Europe, Bureau européen de l'environnement, BusinessEurope, etc.). Certaines agences et



⁷ Commission européenne (2019, 17 septembre), « Semestre européen - paquet d'automne : créer une économie au service des citoyens et de la planète » ; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_19_6770

⁸ Pour l'exemple français de 2020, voir l'annexe E « Objectifs de développement durable ». Disponible [ici](#) (pp. 98-103).

⁹ L'examen de la mise en œuvre environnementale (EIR) est un cycle d'analyse sur deux ans, créé pour améliorer la mise en œuvre des mesures environnementales. À l'issue de ce cycle réunissant États membres, Commission et stakeholders (via une consultation publique), des rapports-pays - soulignant les principaux défis et réussites du pays et assortis de recommandations d'« Actions prioritaires » - sont publiés ainsi qu'une communication sur la situation transeuropéenne - également accompagnée de suggestions, en annexe.

¹⁰ Voir : https://ec.europa.eu/environment/integration/green_semester/index_en.htm

institutions européennes (Agence européenne de l'environnement, Conseil de l'UE, OCDE, etc.) font également parti des observateurs de ce groupe d'experts que la Commission européenne coordonne et anime. La réunion se déroule en deux temps : une première session admet d'abord tous les personnels politiques nationaux et européens, puis y fait entrer les intervenants de la société civile. Concrètement, selon les comptes-rendus disponibles en ligne¹¹, la Commission européenne via ses services rend compte de son action environnementale, tandis que les divers intervenants nationaux et de la société civile peuvent lui poser des questions ou formuler des remarques.

Source : Organisation des Nations unies

Autre nouveauté : le « rapport annuel sur le marché unique ». Mis en place en 2021 après l'actualisation de la stratégie industrielle de 2020, il vise à évaluer les résultats et les réalisations du marché unique. Il a été intégré dans le cycle du Semestre pour souligner l'importance de la mise en œuvre de réformes qui facilitent le bon fonctionnement du marché unique¹². Plus précisément, il sert à réaliser un diagnostic de l'intégration des secteurs de l'économie européenne, afin d'émettre des recommandations dans le but d'approfondir et de perfectionner le marché unique.

Cet ensemble de réformes renseigne sur le niveau d'ambition écologique voulu par la Commission européenne pour le Semestre européen : celui-ci doit, pour le moment, garder son orientation prioritaire vers les sujets de stabilité et de convergence économique et financière. Les questions de performance environnementale et sociale restent séparées des préoccupations premières de ce cycle d'évaluation des politiques nationales. Le décloisonnement de la politique environnementale et de ses objectifs que la Commission européenne essaie de mettre en place avec son Green Deal ne paraît semble [MDBK1] pas encore imprégner le Semestre européen. D'autre part, la performativité des indicateurs ODD semble au demeurant faible, et l'exercice ne permet pas réellement d'orienter les politiques budgétaires nationales.

2.2 Révision du cadre de la gouvernance économique

En 2020, la Commission européenne a également lancé une initiative nommée Economic Governance Review. Celle-ci se donne pour ambition de statuer sur l'efficacité du cadre de la gouvernance économique européenne¹³ (inscrite dans le Semestre européen), avec des objectifs de croissance et de finances publiques « saines », d'évitement des déséquilibres macro-économiques et de convergence des performances économiques parmi les États membres. Pour donner suite à cette mise au point, la Commission européenne souhaite parvenir à un consensus large d'ici 2023 sur la feuille de route à suivre concernant la gouvernance économique européenne. Pour parvenir à cette évaluation, la Commission européenne a mis un débat en place, invitant citoyens, organisations et autorités publiques à apporter leurs contributions, en vue d'atteindre un consensus large sur les réformes à apporter. Neuf questions formulées par la Commission étaient proposées comme support de réflexion pour la consultation. Suspendue du fait de la crise du

¹¹ Compte-rendu de la séance du 10/02/2022 :

https://ec.europa.eu/environment/integration/green_semester/pdf/Minutes16th%20meeting%20EIRGES.pdf

¹² Commission européenne (2019, septembre 17) « Semestre européen - paquet d'automne : créer une économie au service des citoyens et de la planète » ; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_19_6770

¹³ Ce cadre de gouvernance économique regroupe le Pacte de stabilité et de croissance ainsi que la procédure de déséquilibre macroéconomique, réunies ensemble sous le Semestre européen depuis 2011. La réflexion sur ce cadre concerne donc l'efficacité de ces deux volets, tout comme celle du processus d'évaluation que constitue le Semestre européen.

Covid-19, cette initiative a néanmoins repris son cours avec une communication du 19 octobre 2021¹⁴, ajoutant deux questions supplémentaires (et en modifiant une préexistante).

La communication d'origine¹⁵ pose notamment cette question : « *Dans quelle mesure le cadre de surveillance de l'UE peut-il contribuer à inciter les États membres à entreprendre les réformes et investissements clés indispensables pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux d'aujourd'hui et de demain, tout en préservant les mesures de sauvegarde contre les risques pesant sur la soutenabilité de la dette ?* What is the appropriate role for the EU surveillance framework in incentivising Member States to undertake key reforms and investments needed to help tackle today and tomorrow's economic, social, and environmental challenges while preserving safeguards against risks to debt sustainability? ». Traduction en note ?

La phase de consultation publique en ligne, dont la clôture était prévue pour le 31 décembre 2021, a accouché d'un rapport de synthèse publié par la Commission en mars 2022. Entre autres résultats, ce document nous apprend que plus des 3/5 des répondants désignent les transitions vertes et digitales comme les défis clés des années à venir. Plus concrètement, on lit aussi que l'objectif de fabrication d'un consensus pour 2023 sera atteint et que la Commission publiera à cette occasion ses orientations concernant la réforme du cadre de gouvernance économique.

2.3 Quel bilan des réformes ?

Dans un rapport de juillet 2020 commandé par le Comité des affaires économiques et monétaires du Parlement européen, l'Economic Governance Support Unit¹⁶ pointe les limites de la formule actuelle du Semestre européen. En cherchant à mesurer son efficacité, le rapport décrit un processus complexe et opaque, au sein duquel les acteurs ont pris trop de libertés par rapport aux rôles et aux prérogatives que les traités ont assignés. C'est par exemple ainsi que, sans modifier les traités, la Commission européenne est parvenue à changer le mode de vote au sein du Conseil, passant de la majorité qualifiée à la majorité qualifiée inversée. Cette dernière inverse la logique du vote puisque les États ne votent plus pour mais contre une proposition de la Commission. Pour qu'un rejet soit voté, il faut qu'une majorité qualifiée s'exprime contre la proposition, laissant ainsi une minorité qualifiée décider et renversant le rapport de force entre les États membres et la Commission en faveur de Berlaymont.

De cela résulte une mauvaise appropriation nationale des recommandations issues du cycle de coordination européen et donc une mise en œuvre trop lâche de ces dernières. Pour pallier ces problèmes, le rapport recommande un retour aux rôles prévus par les traités, ainsi qu'un partage clair et transparent des tâches et compétences entre les différents acteurs composant le processus.

Également, le rapport discute l'utilité des sanctions, auxquelles il préfère la construction d'un soutien aux mesures et recommandations au niveau national : « *Pour inciter les États membres à suivre de bonnes politiques économiques, il ne s'agit pas d'appliquer aveuglément des règles, mais*

¹⁴ Commission européenne, COM (2021) 662 final ;

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/economic_governance_review-communication.pdf

¹⁵ Commission européenne, COM(2020) 55 final ;

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0055&from=EN> Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.

¹⁶ Unité de soutien d'expertise au Parlement européen sur les thématiques de gouvernance économique et d'union bancaire.

d'argumenter, de persuader et d'exercer une pression visible par les pairs, ce qui, avec le temps, contribuera à susciter un large soutien à ces politiques au niveau national. *Motivating Member States to follow good economic policies is not about blind enforcement of rules, it is about arguments, persuasion and visible peer pressure, which hopefully over time will help to build broad support for those policies at the national level* » (p. 28). Traduction en note ?

Un rapport de Climate & Company, publié en mars 2022, se prononce également sur la réforme du Semestre européen. Le rapport appelle à un rapprochement du cadre de la gouvernance climatique et énergétique européenne avec celui de la gouvernance économique orchestrée par le Semestre européen de l'Union. Faisant le constat d'un lien entre soutenabilité environnementale et soutenabilité fiscale de long terme, le rapport donne trois objectifs clés au cadre fiscal européen : évaluer le déficit d'investissement durable, identifier les investissements gouvernementaux néfastes et mettre la demande de travail générée par la transition verte en adéquation avec son offre.

Les liens entre les deux cadres de gouvernance sont aujourd'hui faibles et manquent de cohérence. La complexité des nombreux instruments conduit à une incertitude quant à leur utilisation. Le Semestre européen, par son expérience et ses mécanismes, a toutefois le potentiel de diriger la coordination de la politique environnementale et énergétique de l'UE.

Pour réaliser cette incorporation, des réformes (au nombre de cinq) du Semestre européen de court terme (mise en place en 2023 maximum) et de long terme sont envisageables selon le rapport. Globalement, les recommandations s'attachent à vérifier le verdissement des économies européennes, tout en prêtant attention aux conséquences sur l'emploi et l'équilibre macroéconomique de cette transition, ainsi qu'en améliorant la cohérence des outils et processus déjà existants.

Il est intéressant de noter les différentes approches prises par ces rapports. Si le premier insiste sur le manque de transparence et d'appropriation nationale des recommandations issues du Semestre européen, le second loue la transparence du processus et son « appropriation (...) au plus haut niveau » (p. 18). Si le rapport de Climate & Company mentionne le problème de mise en œuvre des RPP, les solutions envisagées pour remédier à ce problème ne sont pas les mêmes que celles présentées dans le rapport de l'Economic Governance Support Unit. Il est en effet préconisé de modifier les RPP en séparant les recommandations de court et de long terme, avec des dates de mise en place attendues et des niveaux d'urgence différents et en rendant publique l'avancée de leur mise en place. Il est aussi conseillé de maintenir une conditionnalité aux fonds européens une fois la RRF conclue, pour s'assurer de la bonne marche des gouvernements.

Deux visions s'opposent pour tenter de rendre le Semestre européen plus efficace, mais aussi plus vert. L'une donne plus de poids aux États et mise sur la construction d'une appropriation nationale de mesures claires, dont l'exécution de la majeure partie ne sera menacée d'aucune sanction, tandis que l'autre privilégie une voie plus contraignante, où la Commission aurait le pouvoir de recadrer les mauvaises trajectoires suivies par certains gouvernements.

La réforme de la gouvernance économique européenne et du Semestre européen en particulier attire plusieurs acteurs.

Un premier groupe pourrait être constitué par des acteurs proches des sujets environnementaux et sociaux, souhaitant une intégration plus poussée des objectifs pour une transition juste dans le Semestre européen, en appelant parfois à se référer aux objectifs du Green Deal directement.

- Marion Cohen, *The Other Economy* : « À ce stade, l'intégration des enjeux écologiques se manifeste principalement par des listes de mesures de politiques écologiques et des tableaux d'indicateurs sur l'atteinte des Objectifs de développement durable (ODD). Or, une véritable prise en compte nécessiterait de faire le lien entre les politiques économiques et budgétaires et les objectifs écologiques de l'UE¹⁷ » ; « Enfin, comme on l'a vu plus haut, c'est le personnel politique et administratif en charge des budgets publics et des questions financières qui domine le processus et non celui en charge des questions sociales ou environnementales ».

- Éloi Laurent, chercheur à l'Observatoire français des conjonctures économiques : « C'est très clairement insuffisant sur le plan des intentions comme sur le plan de la méthode : on ne comprend pas concrètement comment les indicateurs seront rendus compatibles ni comment pratiquement ils vont s'insérer dans les règles de la gouvernance économique européenne¹⁸. »

- Finance Watch : « Le Semestre européen devrait donc être recentré d'une manière beaucoup plus spécifique que la simple "intégration des Objectifs de développement durable de l'ONU" : il devrait se référer explicitement aux objectifs environnementaux et sociaux fixés à ce jour par l'Union européenne et tenir compte de l'évolution du contexte macroéconomique mondial¹⁹. »

Un second groupe pourrait rassembler les acteurs constituant le champ économique européen. Comme le montre la contribution de BusinessEurope²⁰, les enjeux écologiques et sociaux ne sont pas la priorité des entreprises, qui concentrent leur argumentaire sur la simplification fiscale, le renforcement du marché unique et le soutien aux investissements.

Pour les États membres, les débats tournent le plus souvent autour de la réforme du Pacte de stabilité et de croissance, avec la sortie des investissements verts des règles de déficit et d'endettement en question, comme le dit Gernot Blümel, ministre autrichien des Finances : « La question que nous débattons est celle de savoir si davantage d'exceptions devraient exister pour augmenter la dette²¹. » Si ce dernier se prononce contre cette éventualité, le ministre français Bruno Le Maire a décrit la limitation de la dette à 60 % du PIB comme « obsolète²² », illustrant les lignes de clivage entre gouvernements européens.

¹⁷ *The Other Economy* (2021, 2 août), « La gouvernance économique européenne – Fiche » ; <https://theothereconomy.com/fr/fiches/la-gouvernance-economique-europeenne/>

¹⁸ Laurent Éloi, L. E. (2021), « VIII/ Le Green Deal européen : juste une stratégie de croissance ou une vraie transition juste ? », *L'économie européenne 2021* (p. 94-104), La Découverte. <https://www.cairn.info/l-economie-europeenne-2021--9782348068188-page-94.htm>

¹⁹ Finance Watch (2019, septembre), « Le Green Deal européen : Une occasion de changer la donne » ; https://www.finance-watch.org/wp-content/uploads/2019/10/Le-Green-Deal-europeen_Guide-de-la-societe-civile_Sept2019_FR.pdf

²⁰ BusinessEurope (2021, mai), « Position paper. EU economic governance review » ; https://www.buinessurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/ecofin/2021-05-21_pp_eu_economic_governance_review.pdf

²¹ Ammann, J. (2021, 9 novembre), « Eurogroup ministers discuss economic governance framework », Euractiv, <https://www.euractiv.com/section/economic-governance/news/eurogroup-ministers-discuss-economic-governance-framework/>

²² Vie publique.fr. (2022, 27 janvier), Entretien de M. Bruno Le Maire, ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, avec *La Repubblica* le 17 janvier 2022, sur des règles européennes moins rigides concernant la dette et les prix de l'énergie ; <https://www.vie-publique.fr/discours/283519-entretien-bruno-le-maire-17012022-dette-publique>.

3. Comment verdir le Semestre européen

Le Semestre européen peut être un instrument utile pour la gouvernance économique de l'Union européenne. S'il est originellement orienté vers des questions purement économiques, il a progressivement intégré d'autres enjeux et peut servir à participer à la résolution des problématiques posées par l'urgence climatique. Les initiatives entreprises par la Commission européenne – telles que l'intégration des Objectifs de développement durables de l'ONU dans l'évaluation individuelle (avec les rapports par pays, ou recommandations par pays) et collective (dans sa Stratégie annuelle pour une croissance durable/ASGS) des pays – sont bienvenues mais manquent d'ambition et ne permettent pas une prise en compte globale de ces problèmes.

Bien que pertinent, le Semestre européen comme potentiel outil de coordination des politiques environnementales souffre de plusieurs problèmes :

- **La faible appropriation nationale et l'insuffisante mise en œuvre des recommandations.** Cette dernière est expliquée de manière assez consensuelle parmi les acteurs du débat de la réforme du Semestre européen, institutionnels ou non, par le relatif désengagement des États membres dans le processus du Semestre européen. S'ils sont associés au processus de construction des recommandations, celui-ci est plutôt conduit par la Commission européenne. Ce déficit expliquerait la mauvaise mise en place des recommandations issues du Semestre européen. Si l'utilité du Semestre européen et des recommandations par pays semble être admise, ces dernières se trouvent toujours au cœur du débat, pour des raisons de conception, d'appropriation nationale ou de suivi.
- **L'incohérence des cadres de gouvernance économique et climatique.** Les liens entre ces deux cadres de gouvernance sont faibles et manquent de cohérence. Ils ne se réfèrent pas aux mêmes objectifs, et la complexité des nombreux instruments conduit à une incertitude quant à leur utilisation. Or, les deux objets sont reliés par une forte interdépendance et ont un intérêt partagé à ce que l'économie européenne réalise sa transition écologique le plus tôt possible et de manière coordonnée.

Ces deux enjeux ont été couverts par deux rapports, qui permettent de dresser un état des lieux du débat. Le premier, commandé par le Comité des affaires économiques et monétaires du Parlement européen (fourni par l'Economic Governance Support Unit, think tank interne au Parlement européen) et intitulé « Economic Governance support unit: How to make the European Semester effective and legitimate? » (2020), se concentre sur le déficit d'efficacité du Semestre. Il décrit un processus complexe et opaque, au sein duquel les acteurs, dont la Commission principalement, ont pris trop de libertés par rapport aux rôles et aux prérogatives que les traités ont assignés. Le passage de la majorité qualifiée à la majorité qualifiée inversée²³, ainsi que l'adoption du « Fiscal Compact²⁴ » ont fait du Conseil une instance de validation des volontés de la Commission et non plus de débat, de décision. Dans le même temps, l'introduction de sanctions à l'égard des États

²³ Procédure de vote introduite par le « *six pack* », où une majorité d'États membres doit se prononcer contre une proposition de la Commission s'ils ne veulent pas que celle-ci soit adoptée, au lieu de devoir se prononcer afin de l'adopter.

²⁴ Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, ou « Fiscal Compact », est adopté en 2012 pour renforcer la gouvernance budgétaire de l'Union européenne. Dans ses dispositions, il prévoit qu'en matière fiscale, les États membres de l'Union économique et monétaire soutiennent par principe les propositions de la Commission européenne, sauf si une majorité qualifiée d'entre eux se prononce contre.

membres ne respectant pas les règles fiscales européennes a, selon le rapport, conduit à l'altération de l'honnêteté de l'expertise de la Commission, réticente à sanctionner les États membres et préférant ainsi modifier ses évaluations.

Dans ce renversement du rapport de force entre les États membres et la Commission, les premiers sont plutôt heureux de transférer la charge décisionnelle à la Commission européenne pour pouvoir esquiver les critiques en cas de mauvais résultats des mesures du Semestre européen, tout en gardant la possibilité d'influencer les avis de la Commission au cours d'un dialogue continu. De cette situation résulte une **mauvaise appropriation nationale** des recommandations adressées par la Commission européenne. C'est sur ce point que le rapport propose d'agir, disant préférer la construction d'un soutien aux mesures et recommandations au niveau national à d'éventuelles sanctions. Pour parvenir à la meilleure appropriation nationale des recommandations – et donc à leur meilleure mise en œuvre – les auteurs du rapport préconisent un retour aux rôles prévus par les traités, ainsi qu'un partage clair et transparent des tâches et compétences entre les différents acteurs composant le processus.

Le second rapport, nommé « Time to reform the European semester » (2022) et publié par Climate & Company, entend apporter une réponse aux deux problèmes du Semestre européen. Faisant le constat d'une prise en compte partielle et trop incohérente des enjeux climatiques par le cadre de gouvernance économique, il appelle à réformer le Semestre européen à court et à moyen/long terme.

À court terme, il souhaite :

- **un alignement des cadres de gouvernance** climatique et économique pour qu'ils utilisent les mêmes indicateurs et se réfèrent aux mêmes objectifs ;
- **une réforme des « recommandations spécifiques par pays »** (RPP ou Country Specific Recommendations/CSR). Ces RPP devraient séparer les recommandations de court et de long terme, établir des dates de mise en œuvre attendues ainsi que des niveaux d'urgence et se concentrer sur des cibles quantitatives et mesurables. L'avancée de la mise en œuvre des RPP serait également suivie par un « *action tracker* », qui pourrait s'inspirer de celui utilisé pour la Facilité pour la reprise et la résilience (RRF). Cette réforme suivrait l'avis de la Cour des Comptes européenne qui, dans un rapport de 2020, recommandait l'amélioration « de la mise en œuvre et du suivi des RPP », ainsi que leur « formulation²⁵ ».

Sur le long terme (pour donner le temps au processus législatif), cinq mesures sont conseillées.

- **Surveiller le déficit d'investissement durable** : la transition écologique ne se fera pas sans investissement, public comme privé. À l'heure actuelle, aucune approche globale n'est en mesure d'indiquer les besoins et dépenses d'investissement durable – les Plans nationaux de l'énergie et du climat (NECP) peuvent être utiles mais sont trop hétérogènes dans leur méthodologie nationale et souvent trop superficiels. Le développement d'une méthodologie commune pour calculer ce déficit et ces besoins doit donc être initié. Le suivi

²⁵ Voir : « Semestre européen : les recommandations par pays abordent des problématiques importantes, mais leur mise en œuvre laisse à désirer », 2020, Cour des Comptes européenne, recommandations n° 2 (p. 42) et n° 4 (p. 43). Le rapport se concentre sur l'étude des recommandations par pays, outil d'expertise reconnu mais dont la formulation et le suivi sont jugés à revoir.

de ces indicateurs se ferait dans le cadre du Semestre européen, car le déficit d'investissement durable fait courir des risques transitionnels et physiques à l'économie européenne.

- **Verdir les budgets nationaux** : il faut faire en sorte que les efforts européens soient suivis au niveau national. Pour cela, il est nécessaire de suivre l'action des gouvernements dirigée vers les pratiques non-durables et vers la réduction du déficit d'investissement durable. La taxonomie européenne et les marqueurs climatiques de l'UE constituent des outils intéressants mais limités (la taxonomie classe le gaz et le nucléaire comme durables et les marqueurs surestiment les contributions climatiques). Une méthodologie de suivi du verdissement des budgets nationaux doit donc être adoptée, pour rendre compte avec véracité et homogénéité des efforts consentis par les États membres, conformément à leurs engagements climatiques. Le Semestre européen jouerait ici un rôle de support pour les exécutifs nationaux, ainsi que de suivi de leurs progrès.
- **Surveiller et éliminer les soutiens gouvernementaux aux investissements nocifs** : le règlement sur la Gouvernance de l'Union de l'énergie (2018) prévoit la fin (non datée) de l'investissement des États membres dans des activités néfastes pour l'environnement. Or, ces derniers persistent, et il n'y a aujourd'hui aucune définition commune à l'échelle européenne pour définir ce qu'est un investissement gouvernemental néfaste. Le 8^e Programme d'action sur l'environnement a daté cet objectif à l'année 2023, en obligeant la Commission à se doter d'une méthodologie commune. Le Semestre européen pourrait dès lors servir à aider les gouvernements à identifier ces soutiens lors de la rédaction des projets budgétaires nationaux, ainsi que promouvoir des mesures destinées à y mettre fin.
- **Surveiller les conséquences de la transition sur l'emploi** : la transition environnementale entraînera des conséquences, positives comme négatives, sur l'emploi. Pour l'accompagner de manière optimale, les gouvernements nationaux doivent accorder une importance particulière à la (re)qualification des travailleurs. Or, de telles politiques sont pour le moment trop générales, et il manque une vue d'ensemble européenne sur les besoins de travailleurs engendrés par la transition écologique. Il s'agirait ainsi d'inclure l'adéquation de l'offre de travail à la demande générée par la transition dans la branche emploi du Semestre européen (notamment dans son Rapport joint sur l'emploi).
- **Établir un « stress test climatique »** pour mettre en lumière les risques financiers et économiques européens de la transition environnementale : étendre l'évaluation des déséquilibres macroéconomiques aux risques financiers induits par le changement climatique. La Commission pourra, pour ce faire, profiter des données préexistantes produites par d'autres organisations (comme la BCE et son stress test climatique qui teste les conséquences financières des différents scénarios de transition écologique).

En cas de mise en œuvre conflictuelle où un État réticent ne suivrait pas le chemin dessiné par les recommandations du Semestre, le rapport espère pouvoir instaurer la **conditionnalité environnementale des aides** – à la manière de ce qui est fait aujourd'hui pour la RRF et les plans nationaux de relance et de résilience.

Si ces deux rapports entendent améliorer l'efficacité du Semestre européen, condition préalable à son verdissement, ils n'adoptent pas la même approche. Le premier vise la mise en œuvre nationale par la construction conjointe des recommandations liée à un partage des tâches clair, dans une

perspective assez intergouvernementale, tandis que le deuxième plaide pour une mise en cohérence des objectifs de l'UE et pour une modification des RPP pour un meilleur suivi, selon un schéma plus communautaire. De même, les moyens qu'implique chaque approche diffèrent. Le premier rapport souhaite la limitation de l'usage des sanctions à la stricte interprétation qu'en font les traités, tandis que Climate & Company souhaite les utiliser en cas de manquement d'un État à ses obligations environnementales.

Les enjeux d'appropriation nationale des recommandations issues du Semestre européen sont importants et préfigurent le rôle que le Semestre peut jouer dans la mise en œuvre coordonnée d'une transition écologique européenne. L'introduction de la majorité qualifiée inversée et de l'appui automatique des États membres de la « zone euro » aux propositions de la Commission a pu conduire à rendre les États moins responsables des recommandations du Semestre. Cette présomption d'accord du Conseil a pu affaiblir l'appropriation nationale de ces décisions, non plus débattues au Conseil mais souvent simplement validées. Or, la discussion autour des recommandations à adopter et des politiques économiques à promouvoir aide à la construction d'un soutien aux décisions ensuite adoptées. Ensuite, les recommandations par pays pèchent par leur formulation et leur manque de suivi. Trop vagues, elles ne permettent pas de rendre compte précisément de leur mise en place. Elles devraient donc se concentrer sur des objectifs mesurables, en adoptant un calendrier de mise en place à plusieurs niveaux de priorité et aux délais raisonnables. Pour rendre compte de leur mise en place et améliorer la transparence du Semestre européen, une base de données publique répertoriant toutes les recommandations adressées et rendant compte de l'avancement de leur mise en œuvre (sur le modèle de CESAR²⁶) pourrait être imaginée.

Ce n'est qu'une fois la responsabilité des États rétablie et leur engagement dans le processus réhabilité que les cinq propositions de réformes à moyen/long terme envisagées par Climate & Company – dont une grande partie repose sur l'action et les compétences des gouvernements nationaux – peuvent être envisagées. Les RPP, outil central du Semestre européen, constituent une analyse appréciable pour de nombreux États membres qui ne possèdent pas les mêmes capacités d'expertise internes, tout en ayant un potentiel normatif intéressant. Elles doivent néanmoins devenir plus claires, plus objectives pour faciliter leur suivi, ce dernier devant également être accentué et accessible au public – et donc aux acteurs de la société civile. De plus, les acteurs qui composent cette dernière apparaissent très en retrait de ce processus. Les associer de manière plus significative et continue pourrait permettre un enrichissement de l'expertise fournie par le Semestre, ainsi qu'une meilleure acceptation démocratique des recommandations, qui prendraient alors en compte la diversité des intérêts, comme le recommande le Comité économique et social européen²⁷. Les gouvernements pourraient alors mettre en œuvre les réformes sans craindre de répercussions électorales défavorables.

Néanmoins, cela pourrait ne pas suffire à garantir la mise en œuvre de réformes environnementales que l'urgence climatique appelle. Les réformes doivent être entreprises au plus vite, et il faut un moyen de s'assurer de leur mise en œuvre.

²⁶ CESAR est une base de données interne à l'Union européenne, alimentée par les DG de la Commission, pour renseigner sur l'avancée de la mise en place des recommandations par pays.

²⁷ Recommandation issue du point 3.5.2 de l'avis « Reshaping the EU fiscal framework for a sustainable recovery and a just transition (own-initiative opinion – Gr II) » publié par le CESE (novembre 2021).

La **conditionnalité environnementale** envisagée par Climate & Company pourrait constituer cette garantie, sous réserve de ne pas la construire de la même manière que les sanctions prévues par le Pacte de stabilité et de croissance sous la procédure de déséquilibre excessif. En effet, ces sanctions n'ont jamais été appliquées, et la Commission, du fait de sa réticence à les imposer, a parfois rogné sur l'honnêteté de ses évaluations pour ne pas avoir à sanctionner un État en déséquilibre excessif. Pour cela, la conditionnalité devra répondre à des cibles personnalisées et répondre à un impératif de cohérence et de constance de son application. Ces **incitations positives** à la mise en place des recommandations pourront être construites à l'image des cibles personnalisées établies par la RRF²⁸.

Cette recherche de cohérence devra aussi être menée pour aligner les cadres de gouvernance économique et climatique, aux indicateurs et objectifs aujourd'hui différents – si ce n'est contradictoires. Ils devront donc être actualisés, pour tenir compte **des engagements climatiques les plus récents de l'UE** ainsi que des interdépendances qui lient stabilité économique et changement climatique, et simplifier les prises de décision. Le changement climatique fait en effet peser un risque économique et financier sur l'économie européenne. Ce risque peut se transformer en conséquences s'il ne se met pas en place au plus vite une action coordonnée européenne pour entamer un virage écologique. Les coûts de la transition sont bien préférables aux coûts de la réparation, qu'il est possible d'éviter en anticipant le changement et en cherchant à l'atténuer au lieu de le subir.

Conclusion

S'appuyer sur l'expérience et les outils du Semestre européen pour mener cette nouvelle surveillance environnementale sera au bénéfice d'un démarrage rapide et stable. Si les réformes entreprises permettent de restaurer l'efficacité du Semestre et d'assurer une transition écologique coordonnée, alors les ambitieux objectifs climatiques que s'est fixés l'Union européenne auront une chance d'être atteints. Beaucoup de ces réformes dépendent de la volonté des États membres et de leurs compétences. Il faut donc les remettre au centre du jeu et faire en sorte que le Semestre européen et la Commission puissent leur servir d'appui pour mettre en œuvre les changements nécessaires à la transition verte, de manière coordonnée. Dans le cas contraire, où des cadres de gouvernance divergents et peu efficaces se maintiendraient, le changement climatique viendrait remettre en question la stabilité de l'économie européenne.

²⁸ La Facilité pour la reprise et la résilience fonctionne selon une logique de performance. Au moment de l'écriture des Plans nationaux pour la reprise et la résilience, des cibles personnalisées ont été définies. La réalisation des objectifs débloque pour les États membres des fonds de la RRF. Les incitations positives sont un outil recommandé par le Conseil économique et social européen. Voir : <https://webapi2016.eesc.europa.eu/v1/documents/EESC-2021-02454-00-01-AC-TRA-FR.docx/content>

Bibliographie

BusinessEurope. (2021, mai). *Position paper. EU economic governance review*. https://www.busesseurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/ecofin/2021-05-21_pp_eu_economic_governance_review.pdf

CAN Europe. (2021, novembre). *CAN Europe's contribution to the public consultation on the review of the EU economic governance*. <https://caneurope.org/content/uploads/2021/11/Fiscal-Reform-Consultation-input.pdf>

Commission européenne. (2019a, 17 ~~septembre~~~~septembre~~). *Discours d'ouverture de la session plénière du Parlement européen, Ursula von der Leyen, Candidate à la présidence de la Commission européenne*. Consulté le 15 février 2022, à l'adresse https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_19_4230

Commission européenne. (2019b, 17 septembre). *Semestre européen - paquet d'automne : créer une économie au service des citoyens et de la planète*. European Commission. Consulté le 15 février 2022, à l'adresse https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_19_6770

Commission européenne (2022, 28 mars). *Online public consultation on the review of the EU economic governance framework. Summary of responses. Final Report*. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/swd_2022_104_2_en.pdf

Comité économique et social européen. (2021, 20 novembre). *Reshaping the EU fiscal framework for a sustainable recovery and a just transition (own-initiative opinion – Gr II)*. <https://webapi2016.eesc.europa.eu/v1/documents/EESC-2021-02454-00-01-AC-TRA-FR.docx/content>

Cour des Comptes européenne, (2020), « Semestre européen : les recommandations par pays abordent des problématiques importantes, mais leur mise en œuvre laisse à désirer ». https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_16/SR_european-semester-2_FR.pdf

Finance Watch. (2019, septembre). *Le Green Deal européen : Une occasion de changer la donne*. https://www.finance-watch.org/wp-content/uploads/2019/10/Le-Green-Deal-europeen_Guide-de-la-societe-civile_Sept2019_FR.pdf

Institute for European environmental policy (2020, février) *Delivering the Green Deal through the European Semester*. https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/fa7f2aa6-35d3-4fa2-88b4-98e1e79356e5/Delivering%20the%20Green%20Deal%20through%20the%20European%20Semester%20-%20Final_compressed.pdf?v=63749848881

Laurent Éloi, L. E. (2021). VIII/ Le Green Deal européen : juste une stratégie de croissance ou une vraie transition juste ? Dans *L'Économie européenne 2021* (p. 94-104), La Découverte, <https://www.cairn.info/l-economie-europeenne-2021--9782348068188-page-94.htm>

Leino-Sandberg, P., & Losada Fraga, F., (2020, mai). *Economic Governance support ~~unit~~ unit: How to make the European Semester effective and legitimate?* Economic Governance Support Unit.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651365/IPOL_IDA\(2020\)651365_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651365/IPOL_IDA(2020)651365_EN.pdf)

Margarida Marques. (2020). *Report on the review of the macroeconomic legislative framework for a better impact on Europe's real economy and improved transparency of decision-making and democratic accountability.*

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0212_EN.html

Marion Cohen. (2021, août). *La gouvernance économique européenne*. The Other Economy. <https://theothereconomy.com/fr/fiches/la-gouvernance-economique-europeenne/?format=pdf>

Ursula von der Leyen. (2019). *A Union that strives for more - My agenda for Europe*. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf