



**2020/2075(INI)**

11.3.2021

## **PROJET DE RAPPORT**

sur l'examen du cadre législatif macroéconomique pour une incidence renforcée sur l'économie réelle européenne et une plus grande transparence de la prise de décisions et de la responsabilité démocratique  
(2020/2075(INI))

Commission des affaires économiques et monétaires

Rapporteuse: Margarida Marques

**SOMMAIRE**

	<b>Page</b>
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	11

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

### **sur l'examen du cadre législatif macroéconomique pour une incidence renforcée sur l'économie réelle européenne et une plus grande transparence de la prise de décisions et de la responsabilité démocratique (2020/2075(INI))**

Le Parlement européen,

- vu le traité instituant la Communauté économique européenne, signé à Rome en 1957,
- vu le traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, qui établit en son article 2 que «La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun, d'une union économique et monétaire et par la mise en œuvre des politiques ou des actions communes visées aux articles 3 et 3 A, de promouvoir un développement harmonieux et équilibré des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement, un haut degré de convergence des performances économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les États membres»,
- vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE), et notamment ses articles 121, 122, 126 et 136, ainsi que son protocole n° 12,
- vu sa résolution du 20 octobre 2010 sur la crise financière, économique et sociale: recommandations concernant les mesures et initiatives à prendre (rapport à mi-parcours)<sup>1</sup> et sa résolution du 6 juillet 2011 sur la crise financière, économique et sociale: recommandations concernant les mesures et initiatives à prendre<sup>2</sup>,
- vu la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres<sup>3</sup>,
- vu le règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro<sup>4</sup>,
- vu le règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro<sup>5</sup>,
- vu le règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et

---

<sup>1</sup> JO C 70E du 8.3.2012, p. 19.

<sup>2</sup> JO C 33E du 5.2.2013, p. 140.

<sup>3</sup> JO L 306 du 23.11.2011, p. 41.

<sup>4</sup> JO L 306 du 23.11.2011, p. 1.

<sup>5</sup> JO L 306 du 23.11.2011, p. 8.

de la coordination des politiques économiques<sup>6</sup>,

- vu le règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques<sup>7</sup>,
- vu le règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière<sup>8</sup>,
- vu sa résolution du 24 juin 2015 sur l'examen du cadre de gouvernance économique: bilan et enjeux<sup>9</sup>,
- vu la communication de la Commission du 10 février 2015 intitulée «Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance» (COM(2015)0012/2),
- vu le rapport du 5 décembre 2012 des quatre présidents intitulé «Vers une véritable Union économique et monétaire», le rapport du 22 juin 2015 des cinq présidents sur l'achèvement de l'Union économique et monétaire, le livre blanc du 1<sup>er</sup> mars 2017 de la Commission sur l'avenir de l'Europe, et le document de réflexion du 31 mai 2017 de la Commission sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire,
- vu sa résolution du 26 mars 2019 sur la criminalité financière, la fraude fiscale et l'évasion fiscale<sup>10</sup>,
- vu sa résolution du 18 décembre 2019 sur «une fiscalité équitable dans une économie numérisée et mondialisée: BEPS 2.0»<sup>11</sup>,
- vu la communication de la Commission du 11 décembre 2019 intitulée «Le pacte vert pour l'Europe» (COM(2019)0640),
- vu sa résolution du 15 janvier 2020 sur le pacte vert pour l'Europe<sup>12</sup>,
- vu la communication de la Commission du 5 février 2020 intitulée le «réexamen de la gouvernance économique» (COM(2020)0055),
- vu la communication de la Commission du 13 mars 2020 intitulée «Réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19» (COM(2020)0112),
- vu la communication de la Commission du 19 mars 2020 sur un encadrement temporaire pour les aides d'État destinées à soutenir l'économie face à l'épidémie

---

<sup>6</sup> JO L 306 du 23.11.2011, p. 12.

<sup>7</sup> JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

<sup>8</sup> JO L 140 du 27.5.2013, p. 1.

<sup>9</sup> JO C 407 du 4.11.2016, p. 86.

<sup>10</sup> Textes adoptés de cette date, P8\_TA(2019)0240.

<sup>11</sup> Textes adoptés de cette date, P9\_TA(2019)0102.

<sup>12</sup> Textes adoptés de cette date, P9\_TA(2020)0005.

actuelle de COVID-19 (C(2020)1863) et sa modification du 4 avril 2020 (C(2020)2215),

- vu la communication de la Commission du 20 mars 2020 sur l’activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance (COM(2020)0123),
- vu la communication de la Commission du 27 mai 2020 intitulée «L’heure de l’Europe: réparer les dommages et préparer l’avenir pour la prochaine génération» (COM(2020)0456),
- vu la communication de la Commission du 27 mai 2020 intitulée «Le budget de l’Union: moteur du plan de relance pour l’Europe» (COM(2020)0442),
- vu la proposition de la Commission du 28 mai 2020 pour un règlement du Conseil portant création d’un instrument de l’Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à l’issue de la pandémie de COVID-19 (COM(2020)0441),
- vu l’évaluation des règles budgétaires de l’UE par le comité budgétaire européen, du 11 septembre 2019, avec notamment l’évaluation des paquets législatifs relatifs à la gouvernance économique (le «six-pack») et à la surveillance budgétaire (le «two-pack»), vu le rapport annuel du comité budgétaire européen du 29 octobre 2019, la déclaration du comité budgétaire européen du 24 mars 2020 sur la pandémie de COVID-19, l’évaluation du comité budgétaire européen du 1<sup>er</sup> juillet 2020 concernant l’orientation budgétaire appropriée pour la zone euro en 2021 et le rapport annuel 2020 du comité budgétaire européen du 20 octobre 2020,
- vu les conclusions du Conseil européen du 11 décembre 2020 sur le CFP et Next Generation EU, la COVID-19, le changement climatique, la sécurité et les relations extérieures,
- vu l’accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020 sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, ainsi que sur de nouvelles ressources propres, comportant une feuille de route en vue de la mise en place de nouvelles ressources propres<sup>13</sup>,
- vu sa résolution du 17 avril 2020 sur une action coordonnée de l’Union pour combattre la pandémie de COVID-19 et ses conséquences<sup>14</sup>,
- vu sa résolution du 15 mai 2020 sur le nouveau cadre financier pluriannuel, les ressources propres et le plan de relance<sup>15</sup>,
- vu le règlement (UE) 2020/672 du Conseil du 19 mai 2020 portant création d’un instrument européen de soutien temporaire à l’atténuation des risques de chômage en situation d’urgence (SURE) engendrée par la propagation de la COVID-19<sup>16</sup>,
- vu les conclusions du Conseil européen du 21 juillet 2020,

---

<sup>13</sup> Textes adoptés de cette date, P9\_TA(2020)0358.

<sup>14</sup> Textes adoptés de cette date, P9\_TA(2020)0054.

<sup>15</sup> Textes adoptés de cette date, P9\_TA(2020)0124.

<sup>16</sup> JO L 159 du 20.5.2020, p. 1.

- vu sa résolution du 23 juillet 2020 sur les conclusions de la réunion extraordinaire du Conseil européen qui s’est tenue du 17 au 21 juillet 2020<sup>17</sup>,
- vu sa position du 16 septembre 2020 sur le projet de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l’Union européenne<sup>18</sup>,
- vu sa résolution du 13 novembre 2020 sur le plan d’investissement pour une Europe durable – comment financer le pacte vert<sup>19</sup>,
- vu les prévisions économiques européennes de la Commission: Hiver 2021 (document institutionnel 144) de février 2021,
- vu la communication de la Commission du 3 mars 2021 intitulée «Un an après le début de la pandémie de COVID-19: la réponse apportée en matière de politique budgétaire» (COM(2021)0105),
- vu la consultation publique de la Commission sur l’examen de l’efficacité du cadre de gouvernance économique,
- vu l’article 54 de son règlement intérieur,
- vu le rapport de la commission des affaires économiques et monétaires et l’avis de la commission des affaires constitutionnelles (A9-0000/2021),

### ***Vers une reprise durable et inclusive***

#### *Une période de transition*

1. salue la communication de la Commission du 3 mars 2021 intitulée «Un an après le début de la pandémie de COVID-19: la réponse apportée en matière de politique budgétaire» et prend acte des conditions proposées pour la désactivation de la clause dérogatoire générale; souligne que la désactivation de la clause dérogatoire générale devrait dépendre de la situation sanitaire, sociale et économique dans l’ensemble des États membres afin de garantir que le soutien budgétaire se prolonge aussi longtemps que nécessaire;
2. estime, à l’instar du comité budgétaire européen, qu’il est important de disposer d’une trajectoire claire vers un cadre budgétaire réformé avant de désactiver la clause dérogatoire générale;
3. invite la Commission à présenter des lignes directrices pour une période de transition courant jusqu’à la mise en place du nouveau cadre budgétaire, pendant laquelle aucune procédure pour déficit excessif ne devrait être activée et avec la possibilité d’utiliser la «clause relative aux circonstances inhabituelles», pays par pays, afin d’éviter un assainissement budgétaire prématuré;
4. estime que les indicateurs économiques et trajectoires d’ajustement doivent être

<sup>17</sup> Textes adoptés de cette date, P9\_TA(2020)0206.

<sup>18</sup> Textes adoptés de cette date, P9\_TA(2020)0220.

<sup>19</sup> Textes adoptés de cette date, P9\_TA(2020)0305.

interprétés avec prudence et, dès lors, demande la révision du code de conduite du pacte de stabilité et de croissance au regard des critères de référence nécessaires pour calculer de tels besoins et trajectoires d'ajustement; souligne que les orientations budgétaires devraient éviter les biais procycliques, promouvoir la convergence vers le haut et contrebalancer les déséquilibres macro-économiques; demande un traitement comptable spécial pour les dépenses liées aux prêts consentis dans le cadre de l'instrument de l'Union européenne pour la relance (Next Generation EU);

5. demande de maintenir l'orientation budgétaire expansionniste aussi longtemps que nécessaire et de déplacer son accent vers le soutien à la reprise après la pandémie de COVID-19 et à la transformation verte, numérique et inclusive, tout en assurant la viabilité budgétaire;
6. demande aux États membres d'intégrer le soutien budgétaire de qualité dans des cadres à moyen terme crédibles, en tenant compte du fait que les mesures d'urgence sont temporaires, limitées et ciblées; demande aux États membres de surveiller les risques budgétaires, notamment les passifs éventuels, le cas échéant;
7. se félicite de la réaction des gouvernements, avec des politiques qui visent à éviter une augmentation brutale des faillites d'entreprises et du chômage; avertit qu'un retrait abrupt et non coordonné des mesures de soutien pourrait aboutir à des difficultés financières;

### ***Un cadre budgétaire de l'UE réorganisé***

#### *Le lien entre politique budgétaire et monétaire*

8. souligne l'importance de la complémentarité entre les politiques monétaire et budgétaire pour apporter le soutien requis après la COVID-19; estime que l'environnement de taux d'intérêt peu élevés a des implications pour la politique budgétaire; met en garde contre un resserrement prématuré de la politique monétaire et budgétaire;
9. souligne que des facteurs structurels maintiendront probablement les taux à un niveau peu élevé à long terme; estime que les politiques macro-économiques devraient se pencher sur les facteurs qui sous-tendent la stagnation séculaire;
10. demande un bouquet approprié de mesures budgétaires et monétaires, qui combinent leur action pour atteindre les objectifs de l'UE;

#### *Une analyse plus large de la soutenabilité de la dette*

11. souligne que les niveaux d'endettement ont augmenté et que certains États membres ont déjà une dette considérable; relève que les circonstances ont changé depuis la définition des critères de Maastricht et que les niveaux d'inflation et de taux d'intérêt sont bien moins élevés;
12. souligne que le coût du service de la dette devrait demeurer peu élevé dans un avenir prévisible et que les déficits primaires devraient être compensés par des écarts taux d'intérêt/croissance favorables; estime également que, tant que les écarts sont négatifs, il est possible de soutenir et de réduire progressivement des niveaux d'endettement élevés;

13. rappelle l'importance de politiques de soutien de la croissance et d'investissements publics visant à accroître le potentiel de croissance et à atteindre les objectifs de l'UE;
14. souligne qu'il importe de mener une analyse large et transparente de la soutenabilité de la dette afin de fixer une trajectoire appropriée par pays, au moyen d'outils et de techniques novateurs tels que des tests de résistance et une analyse stochastique pour mieux tenir compte des risques pour la dynamique d'endettement public;

#### *Un cadre budgétaire de l'UE réorganisé*

15. invite la Commission à relancer le débat sur la réforme de la gouvernance économique de l'Union afin de présenter une proposition législative avant la fin de 2021; demande que les règles budgétaires de l'UE soient repensées, compte tenu également de l'héritage de la pandémie, et adhère à la conclusion du comité budgétaire européen selon laquelle il y a lieu d'adapter le cadre budgétaire;
16. demande que le cadre budgétaire renouvelé favorise la viabilité et la stabilisation cyclique et améliore la qualité des dépenses publiques grâce à des investissements et à des réformes durables; demande des règles bien définies, transparentes, simples, souples et applicables, intégrées dans un cadre crédible et démocratique, qui tiennent compte des spécificités des États membres et favorisent une convergence économique et sociale vers le haut;
17. suggère d'axer les objectifs budgétaires sur la réalisation d'un ancrage unique et crédible de la dette, afin de réduire les ratios d'endettement élevés sur une période de temps réaliste et raisonnable et de manière différenciée en fonction du niveau d'endettement existant des États membres;
18. propose une règle en matière de dépenses qui plafonne<sup>20</sup> les dépenses publiques nominales lorsque la dette publique d'un pays dépasse un certain seuil;
19. observe que la trajectoire par pays devrait découler d'un débat entre chaque État membre et la Commission, en consultation avec le comité budgétaire européen dans le contexte du Semestre européen; estime que la règle en matière de dépenses devrait également comprendre un mécanisme de correction pour éliminer les éléments cycliques;
20. souligne que les règles en matière de dépenses permettent aux stabilisateurs automatiques de fonctionner et se trouvent sous le contrôle direct du gouvernement; soutient que si le potentiel de croissance ne peut être observé et doit être estimé, il est moins susceptible de faire l'objet de révisions que l'écart de production;
21. propose, à l'instar du comité budgétaire européen, « une clause dérogatoire générale, activée sur la base d'un jugement économique indépendant »;
22. estime, comme le comité budgétaire européen, que les investissements publics durables, générateurs de croissance, en particulier les investissements qui sont conformes aux

---

<sup>20</sup> Un plafonnement fixé pour 3 à 5 ans qui dépendrait du potentiel de croissance escompté, du taux d'inflation escompté et de la distance vis-à-vis de l'ancrage de la dette.



objectifs à long terme de l'instrument de l'Union européenne pour la relance fixée par l'UE, devraient être exemptés de la règle en matière de dépenses;

23. souligne que les recettes publiques sont essentielles pour garantir la viabilité des finances publiques ; demande aux États membres de prendre des mesures afin de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et contre le blanchiment de capitaux;
24. estime, à l'instar du comité budgétaire européen et d'autres<sup>21</sup>, qu'un approfondissement de l'Union économique et monétaire serait aidé par une capacité budgétaire centrale, qui pourrait contribuer à amortir les chocs idiosyncratiques, communs ou nationaux, en temps utile;
25. se félicite de la création de l'instrument de l'Union européenne pour la relance, qui est financé par l'émission de titres de créance garantis par le budget européen; souligne que la dette émise par l'Union européenne<sup>22</sup> mettra à disposition de nouveaux actifs européens de qualité, ce qui est une étape vers un actif sûr permanent à l'échelle européenne;

#### *Réforme de la Procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM)*

26. souligne l'importance de la PDM pour cerner et prendre des mesures préventives et correctives contre les déséquilibres émergents; souligne, cependant, que le potentiel de ce mécanisme n'a pas été pleinement exploité en raison de ses faiblesses structurelles;
27. préconise que la PDM soit réformée afin de rendre ses indicateurs et recommandations plus symétriques et tournés vers l'avenir pour ce qui est du dépassement ou de l'insuffisance par rapport aux valeurs cibles, et de se concentrer sur les indicateurs que les décideurs politiques peuvent contrôler et qui sont axés sur la réduction des déséquilibres à l'intérieur de la zone euro; estime qu'il convient d'assurer un meilleur respect des recommandations revues à la baisse et que les recommandations par pays pertinentes pour la PDM devraient se focaliser sur les mesures politiques susceptibles d'avoir une incidence directe sur les déséquilibres;
28. considère que la clarté et la cohérence de l'interaction entre la PDM et le pacte de stabilité et de croissance sont indispensables à la réalisation de leurs objectifs;

#### **Gouvernance**

29. souligne l'importance du cadre institutionnel de l'Union et de la méthode communautaire pour fixer et faire appliquer les règles, ainsi que pour préserver et garantir une forte appropriation et légitimité politique;
30. plaide en faveur d'un nouveau Semestre européen qui constituerait le principal cadre de coordination des politiques économiques et sociales à l'appui des objectifs de longue date de l'Union en matière de durabilité et de convergence vers le haut, avec une plus grande appropriation nationale; demande un contrôle démocratique plus rigoureux et la pleine participation du Parlement à la définition des objectifs généraux et des

---

<sup>21</sup> Fonds monétaire international et Banque centrale européenne

<sup>22</sup> Obligations NGEU & SURE.

orientations;

31. demande que le dialogue macroéconomique de l'Union soit dynamisé par un dialogue au niveau de la zone euro et au niveau national avec des représentants du gouvernement, des fédérations patronales et des syndicats, et à envisager aux deux niveaux des échanges avec les banques centrales;
32. en appelle à une plus grande participation des conseils nationaux de productivité à la PDM;
33. souligne que, pour une meilleure application, il convient de trouver un juste équilibre entre le soutien des pairs, la pression exercée par les pairs, les avantages financiers et les conséquences financières;
34. rappelle sa position<sup>23</sup> selon laquelle une «capacité budgétaire supplémentaire pour la zone euro» devrait être incluse dans la capacité budgétaire;
35. rappelle qu'il est urgent d'accroître et de diversifier les sources de recettes du budget de l'Union et de lier les ressources propres aux objectifs stratégiques;
36. demande que le processus décisionnel de l'Eurogroupe soit repensé de manière à inclure une responsabilité démocratique appropriée; demande que le président de l'Eurogroupe soit l'un des vice-présidents de la Commission;
37. demande une nouvelle fois que le MES soit intégré dans le droit de l'Union selon la méthode communautaire;
  - o
  - o o
38. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission, à l'Eurogroupe, au Comité des régions, au Comité économique et social européen ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres.

---

<sup>23</sup> Résolution du Parlement européen du 16 février 2017 sur la capacité budgétaire de la zone euro (JO C 252 du 18.7.2018, p. 235).

## EXPOSÉ DES MOTIFS

La Commission européenne a présenté une communication sur le réexamen de la gouvernance économique et a lancé un vaste processus de consultation publique. Le présent rapport d'initiative visait à contribuer à ce débat. Toutefois, ce fut peu de temps avant l'éclatement de la pandémie de COVID-19, qui a brutalement interrompu le processus d'examen et le rapport.

La pandémie a entraîné une crise aux multiples facettes, avec un choc sanitaire, économique et social sans précédent qui a nécessité des mesures extraordinaires. Dès les premiers temps, la Commission a proposé d'activer la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance et cette décision s'est révélée efficace pour atténuer l'impact de la crise sur le tissu économique et social européen. La réaction de l'UE à la crise a renforcé l'UEM et, jusqu'à présent, est parvenue à instaurer un climat de confiance, en contrecarrant par la même occasion la volatilité des marchés financiers. L'émission d'obligations de l'UE a été saluée comme un signe clair de l'engagement en faveur d'une reprise conjointe et réussie.

La crise provoquée par la pandémie a entraîné d'importantes répercussions asymétriques. Au moment de la rédaction du présent document, malgré le lancement des campagnes de vaccination, il subsiste un degré exceptionnel d'incertitude quant à la durée de la pandémie et au degré d'effets à long terme. Compte tenu de ces circonstances, j'ai estimé qu'il était de notre responsabilité de prendre le temps de commencer à construire une vision commune de la forme future du cadre de gouvernance économique de notre Union. Avec mes collègues rapporteurs fictifs, nous avons entendu les points de vue d'experts de haut niveau issus du milieu universitaire, de groupes de réflexion, du secteur privé, d'organisations internationales ou d'autorités gouvernementales. Je considère que ces discussions nous ont permis d'avoir une meilleure compréhension commune des principaux défis à venir ainsi que des différentes propositions qui seraient à la fois réalisables et efficaces.

Ce projet de rapport vise à servir de base utile pour la discussion et la réflexion, en vue de parvenir à un consensus au sein du Parlement européen et de déployer ce que nos citoyens pourront considérer comme un effort honnête pour faire face aux compromis auxquels nous serons confrontés dans les années à venir.

### **La voie vers une reprise durable et inclusive**

Je partage l'avis du comité budgétaire européen concernant l'importance de disposer d'une trajectoire claire de réformes du cadre budgétaire avant de désactiver la clause dérogatoire générale.

Tout en prenant note des conditions nécessaires à la désactivation de la clause, celle-ci devra s'appuyer sur une analyse approfondie et dépendra de la situation sanitaire, sociale et économique dans l'ensemble des États membres, afin de garantir que le soutien budgétaire se prolonge aussi longtemps que nécessaire.

La Commission doit présenter des lignes directrices pour une période transitoire jusqu'à ce qu'un cadre budgétaire révisé soit en place. Au cours de cette période de transition, il convient

d'envisager le recours à la «clause relative aux circonstances inhabituelles»<sup>24</sup>, pays par pays, afin d'éviter un assainissement budgétaire prématuré. En outre, aucune procédure concernant les déficits excessifs ne devrait être engagée, pour éviter les politiques procycliques et promouvoir la convergence vers le haut, tout en veillant à ce que les déséquilibres macroéconomiques soient contrebalancés.

Nous avons appris qu'un retrait prématuré des politiques de soutien s'avérerait très coûteux sur les plans économique, social et politique, et pendant longtemps. Il importe que l'orientation budgétaire accompagne la reprise aussi longtemps que nécessaire, contribuant ainsi à guider la transition vers une économie verte, numérique et inclusive, tout en assurant la viabilité budgétaire. Une mise en œuvre rapide, intelligente et efficace de la FRR est essentielle à cet égard. Un retrait soudain et non coordonné des mesures de soutien pourrait entraîner des difficultés financières, et il convient de remplacer progressivement le soutien d'ordre général par des régimes plus ciblés, y compris sur les mesures de solvabilité. Les États membres devraient intégrer le soutien budgétaire expansionniste de haute qualité dans des cadres budgétaires à moyen terme crédibles, notamment pour gérer les risques.

## **L'Europe a besoin d'un nouveau cadre budgétaire adapté à sa finalité**

### *Le lien entre politique budgétaire et monétaire*

Aujourd'hui, politique budgétaire saine ne veut plus dire réduction du déficit. Nous vivons également dans un monde où le rôle de la politique monétaire est très limité avec des taux directeurs proches de zéro. Les complémentarités actuelles entre ces deux niveaux politiques sont inédites. La faiblesse actuelle des taux d'intérêts et les faibles croissance et inflation offrent un contexte unique où les politiques budgétaire et monétaire peuvent se renforcer mutuellement pour atteindre les objectifs de l'UE tout en laissant une marge de manœuvre à chacune.

Je suis d'avis que les facteurs structurels tels que la démographie, l'épargne mondiale et la faible croissance de la productivité risquent de maintenir les taux à un niveau bas pendant longtemps. Bien qu'il reste encore beaucoup à comprendre derrière la baisse des taux d'intérêts, à long terme, il appartient aux politiques macroéconomiques de s'attaquer aux facteurs à l'origine de la stagnation séculaire.

### *Une analyse plus large de la soutenabilité de la dette*

La situation budgétaire se détériorera dans les années à venir. Néanmoins, alors que les besoins de financement bruts augmentent dans tous les États membres, les conditions de financement de la dette souveraine restent favorables. À l'heure actuelle, le coût des intérêts du service de la dette est historiquement faible.

L'écart entre croissance et taux d'intérêts constitue un concept fondamental eu égard à la soutenabilité de la dette. Au fur et à mesure de la croissance de nos économies, les déficits primaires devraient être compensés par des écarts favorables entre croissance et taux d'intérêts et, tant que cet écart restera négatif, la capacité à maintenir et à réduire progressivement les niveaux d'endettement élevés sera garantie.

---

<sup>24</sup> Article 5, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1466/97.

Je souligne l'importance d'une analyse large et transparente de la soutenabilité de la dette. Il convient de faire des distinctions dans la trajectoire de réduction de la dette, étant donné que l'approche « universelle » actuelle a ses limites. Nous devrions également recourir davantage à des outils et techniques innovants, tels que les tests de résistance et l'analyse stochastique, afin de déterminer les risques susceptibles d'affecter la dynamique d'endettement public, tels que les écarts entre croissance et taux d'intérêts, la composition de la dette, la démographie et le changement climatique.

#### *Un cadre budgétaire de l'UE réorganisé*

Le cadre de gouvernance actuel a amélioré la coordination entre les États membres, contribué à réduire les déséquilibres macroéconomiques et favorisé la convergence des soldes budgétaires vers des niveaux plus viables. Toutefois, il a également mis en lumière des faiblesses considérables, telles que sa grande complexité, son manque d'application, le manque d'appropriation et d'incitations à mener des politiques anticycliques et l'absence d'une capacité de stabilisation centrale pour faire face aux chocs idiosyncratiques. En outre, il n'a pas réussi à réduire les écarts entre les niveaux d'endettement de l'UE, ni à protéger ou à stimuler les investissements propices à la croissance.

Les règles en matière de dette et de déficit sont devenues des objectifs et non des instruments. Au-delà de la poursuite du cadre budgétaire parfait, notre objectif devrait être de mener une politique budgétaire appropriée. Nous avons besoin d'un cadre qui permette la croissance et crée les incitations appropriées à la mise en œuvre de politiques favorisant la croissance. Nous avons besoin de règles bien définies, transparentes, simples, souples et applicables, intégrées dans un cadre crédible et démocratique, conformes aux priorités stratégiques de l'Union, qui tiennent compte des spécificités des États membres et favorisent une convergence économique et sociale vers le haut.

Dans la limite des compétences du traité, je propose:

1. un ancrage unique de la dette, afin de réduire les ratios d'endettement élevés sur une période de temps réaliste et raisonnable et de manière différenciée en fonction du niveau d'endettement existant des États membres;
2. un indicateur unique de performance budgétaire – une règle en matière de dépenses – pour les pays dépassant un certain seuil de ratio de dette publique<sup>25</sup>;
3. une clause dérogatoire unique remplaçant certains éléments de flexibilité qui ont été introduits.

Comme le préconise le comité budgétaire européen, le cadre budgétaire devrait prévoir un traitement particulier pour les investissements propices à la croissance qui les exempte de la règle en matière de dépenses, en particulier les investissements dans le cadre de Next Génération EU qui promeuvent les objectifs à long terme de l'UE.

Je suis également convaincue que les recettes perçues par les gouvernements sont un élément essentiel pour garantir la viabilité des finances publiques et j'estime qu'il est de la plus haute

---

<sup>25</sup> Les restrictions en matière de dépenses devraient être levées si la dette publique d'un pays tombe en dessous d'une valeur de référence pour le ratio dette publique/PIB.

importance que l'Union lutte résolument contre la fraude et l'évasion fiscales ainsi que contre le blanchiment de capitaux afin d'éviter le dumping fiscal et l'érosion de la base d'imposition.

Si Next Generation EU et SURE sont des éléments innovants pour faire face à la crise actuelle, ils ont été conçus comme des outils temporaires. La mesure historique d'émission importante de dette de l'UE offre une voie prometteuse vers un actif européen sûr permanent et ouvre de nouvelles perspectives pour la mise en place d'instruments permanents dans la boîte à outils de gestion macroéconomique de l'Union. À cet égard, je partage la position du comité budgétaire européen sur la nécessité d'une capacité budgétaire centrale permanente. L'introduction d'une capacité budgétaire au niveau de la zone euro a déjà fait l'objet de discussions et je rappelle la position du Parlement européen sur «une capacité budgétaire spécifique pour la zone euro».

### *Réforme de la Procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM)*

Je déplore que le potentiel de la PDM n'ait jamais été pleinement exploité en raison de faiblesses structurelles, notamment de l'asymétrie des indicateurs et du nombre croissant d'indicateurs couverts sans définition claire des priorités ni obligation de rendre compte.

Je préconiserais donc que la révision actuelle du cadre comprenne une réforme de la PDM afin de rendre ses indicateurs et recommandations plus symétriques et tournés vers l'avenir pour ce qui est du dépassement ou de l'insuffisance par rapport aux valeurs cibles, et de se concentrer sur les indicateurs que les décideurs politiques peuvent contrôler et qui sont axés sur la réduction des déséquilibres à l'intérieur de la zone euro.

Je suggère d'œuvrer en faveur d'un plus grand respect des recommandations revues à la baisse et que les recommandations par pays relevant de la PDM se focalisent sur des mesures susceptibles d'avoir une incidence directe sur les déséquilibres.

Je considère qu'il existe un manque de clarté et de cohérence en ce qui concerne la relation entre la PDM et le pacte de stabilité et de croissance. Une PDM réformée et tournée vers l'avenir devrait orienter la politique budgétaire nationale et je plaide en faveur d'une participation accrue des autorités macro prudentielles nationales et des conseils nationaux de productivité à la PDM.

### **Gouvernance économique**

Le Semestre est le principal cadre de coordination des politiques économiques et sociales à l'appui du pacte vert pour l'Europe, nouvelle stratégie de l'UE en faveur d'une croissance durable, qui vise la convergence vers le haut en intégrant pleinement le socle des droits sociaux.

Le manque d'appropriation a été l'une des principales faiblesses du Semestre ces dernières années. La FRR et les plans nationaux pour la relance devraient permettre d'améliorer le Semestre européen en renforçant son appropriation au niveau national. Le Semestre devrait comprendre un ensemble d'objectifs à long terme et d'orientations au niveau de l'UE, pris en compte dans les plans nationaux, ainsi que des recommandations politiques sur une série d'objectifs stratégiques, qui devraient toutefois permettre des choix politiques nationaux reflétant les priorités des États membres, s'appuyant sur un dialogue politique ouvert et inclusif entre l'UE et les institutions et parties prenantes nationales. Le Parlement européen

joue son rôle dans la définition des objectifs généraux et exerce un contrôle démocratique avec les parlements nationaux.

Un autre élément de la démocratie horizontale est le dialogue social, qui est important pour renforcer l'appropriation, la confiance et la légitimité démocratique. Je souhaiterais voir le dialogue macroéconomique dynamisé au niveau européen et des dialogues macroéconomiques instaurés dans les États membres avec des représentants du gouvernement, des fédérations patronales et des syndicats. En outre, il serait indiqué de prévoir aux deux niveaux un échange régulier avec la BCE/les banques centrales nationales.

Je souligne l'urgence d'accroître et de diversifier les sources de recettes du budget de l'Union et de lier plus efficacement les ressources propres aux objectifs stratégiques.

Dans des résolutions antérieures, le Parlement avait déjà demandé une réévaluation des organes et institutions qui avaient été mis en place de manière intergouvernementale et contournaient la responsabilité démocratique lors de la crise passée. Cela concerne le processus décisionnel de l'Eurogroupe, afin d'inclure une responsabilité démocratique appropriée tant au niveau national qu'au niveau européen, et la demande du Parlement européen selon laquelle le président de l'Eurogroupe devrait être l'un des vice-présidents de la Commission européenne et donc légalement contraint de rendre compte au Parlement. Le MES, créé en dehors de la méthode communautaire, devrait y être intégré, idéalement dans le budget de l'UE.

La manière dont l'Union européenne a relevé les défis posés par la pandémie contraste clairement avec l'expérience de la crise précédente. Elle nous montre l'importance du cadre institutionnel de l'Union et de la méthode communautaire pour négocier, fixer et faire appliquer les règles, ainsi que pour préserver et garantir une forte appropriation et légitimité politique.