**Suite donnée à la résolution non législative 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**

1. **Rapporteure:** Margarida MARQUES (S&D / PT)
2. **Numéro de référence:** [2020/2075 (INI)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2016/2891(RSP)) / A9-0212/2021 / P9\_TA-PROV(2021)0358
3. **Date d'adoption de la résolution:** 8 juillet 2021
4. **Commission parlementaire compétente:** commission des affaires économiques et monétaires (ECON)
5. **Analyse/évaluation succincte de la résolution et des demandes qu’elle contient:**

La résolution constitue la contribution du Parlement européen à la révision du cadre de gouvernance économique de l’Union européenne. Dans sa résolution, le Parlement invite la Commission à relancer le débat public sur l’examen du cadre de gouvernance économique européen et de présenter des propositions législatives globales et axées sur l’avenir.

La résolution marque son accord avec la Commission sur les priorités à court terme de la politique budgétaire. Elle appelle à maintenir une orientation budgétaire expansionniste aussi longtemps que nécessaire pour soutenir la relance après la pandémie, tout en garantissant la viabilité budgétaire à moyen terme. Le Parlement souscrit à la recommandation de la Commission selon laquelle la politique budgétaire devrait rester souple et s’adapter à l’évolution de la situation, le cas échéant, et invite la Commission à veiller à ce que les États membres élaborent des stratégies crédibles de sortie des mesures liées à la crise, sans préjuger des trajectoires budgétaires futures. Le Parlement invite en outre les États membres à intégrer le soutien budgétaire de qualité dans des cadres à moyen terme crédibles et à élaborer des plans solides de politique budgétaire à moyen terme.

La résolution fait référence aux défis auxquels est confronté le cadre budgétaire de l’UE et appelle à simplifier les règles budgétaires et à en améliorer l’applicabilité. La résolution souligne la forte augmentation de la dette publique dans l’UE depuis le début de la pandémie et considère qu’un cadre de gouvernance économique approprié et crédible est une condition nécessaire à la mise en place de politiques budgétaires viables. Elle souligne la nécessité de définir, pour chaque pays, un rythme de réduction de la dette qui préserve à la fois la viabilité budgétaire et une croissance durable et inclusive. Elle estime également que le cadre devrait intégrer des éléments permettant d’éviter les politiques procycliques et de constituer suffisamment de réserves en période de conjoncture favorable, afin de pouvoir exercer, le cas échéant, une fonction de stabilisation à court terme. La résolution souligne l’importance d’un cadre qui assure la coordination des politiques budgétaires, prenne en considération l’évolution des économies et des conditions de financement et tienne compte des spécificités et des objectifs stratégiques des États membres. Elle demande également que le cadre révisé mette davantage l’accent sur la qualité des finances publiques afin d’améliorer à la fois la soutenabilité de la dette et le potentiel de croissance. Elle invite aussi la Commission à mener une analyse complète et transparente de la soutenabilité de la dette souveraine afin d’appuyer la décision des responsables de fixer une trajectoire d’ajustement claire, transparente et appropriée par pays. Le Parlement prend acte de la proposition du comité budgétaire européen de reconstruire le cadre budgétaire de l’Union sur la base de trois principes: i) un ancrage de la dette; ii) un indicateur unique de performance budgétaire; et iii) une clause dérogatoire générale étayée par un avis fondé sur une analyse et des conseils indépendants.

La résolution souligne en outre l’importance de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM) et appelle à une utilisation plus efficace du rapport sur le mécanisme d’alerte (RMA).

Elle insiste sur la nécessité de renforcer la légitimité, la responsabilité et le contrôle démocratiques du cadre de gouvernance économique. Elle demande que la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et du tableau de bord social révisé soit pleinement prise en compte dans le suivi des performances des États membres en ce qui concerne les principes du socle. La résolution invite la Commission à tenir également compte des engagements pris par l’UE en matière d’environnement et de développement durable dans le cadre de la gouvernance économique de l’Union. Elle estime en outre que le manque d’appropriation est l’une des principales faiblesses du Semestre européen et souligne que le cadre décisionnel de la gouvernance économique de l’UE devrait être régi par la méthode communautaire.

1. **Réponse à ces demandes et aperçu des mesures que la Commission a prises ou envisage de prendre:**

La Commission se félicite de la résolution du Parlement européen, qui constitue une contribution opportune à la révision du cadre de gouvernance économique de l’UE. La Commission a lancé une consultation publique en février 2020, qui a dû être suspendue en raison de l’apparition de la pandémie. Lorsque la reprise se sera installée, la Commission a l’intention de relancer le débat public sur le cadre de gouvernance économique.

La communication de la Commission de février 2020 sur le réexamen de la gouvernance économique (ci-après le «réexamen de la Commission») a mis en évidence des problématiques bien connues en ce qui concerne le cadre budgétaire et sa mise en œuvre:

* Alors que les niveaux globaux de déficit et d’endettement ont diminué, un niveau très élevé de dette publique avait persisté dans certains États membres avant l’éclatement de la crise actuelle.
* L’orientation budgétaire au niveau des États membres avait souvent été procyclique, en période tant de conjoncture favorable que de conjoncture défavorable.
* La composition des finances publiques n’était pas non plus devenue plus propice à la croissance et à l’investissement.
* Lors de grands chocs économiques, la capacité de piloter l’orientation budgétaire de la zone euro était entravée par l’absence de politiques prudentes en période de conjoncture favorable et était restée limitée tant qu’elle reposait exclusivement sur la coordination des politiques budgétaires nationales, en l’absence d’une capacité centrale de stabilisation budgétaire.
* Ce cadre est également devenu de plus en plus complexe.

La pandémie a considérablement modifié le contexte du débat public, en raison d’une augmentation de la dette et des déficits, de pertes de production importantes, de besoins d’investissement accrus et, partant, de l’adoption de nouveaux outils d’action à l’échelle de l’UE, notamment la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) et l’instrument de soutien temporaire à l’atténuation des risques de chômage en situation d’urgence (SURE). En outre, la clause dérogatoire générale a été utilisée pour la première fois dans la mise en œuvre de la surveillance budgétaire.

En outre, la crise de la COVID-19 a également plaidé en faveur d’une perspective prospective plus forte dans notre surveillance de la PDM, qui a été poursuivie cette année, compte tenu de la situation économique très inhabituelle et de l’incertitude exceptionnelle. Elle a également eu une incidence importante sur les marchés du travail. La forte augmentation du taux de chômage a été limitée par les mesures de soutien importantes, tandis que l’incidence sociale (risques de pauvreté, inégalités) n’est pas encore pleinement visible.

En conséquence, la crise a mis en évidence la pertinence et l’importance de nombre des problématiques que la Commission s’est efforcée d’aborder et de résoudre dans le cadre du débat public. En relançant la consultation publique sur le cadre de gouvernance économique, la Commission pourra mener une réflexion sur ces problématiques et en tirer des enseignements **(paragraphe 1)**.

***Politique budgétaire – La voie vers une reprise durable et inclusive***

La Commission a formulé des recommandations claires en matière de politique budgétaire à l’intention des États membres pour 2022 et à moyen terme dans le cadre de son paquet de printemps 2021. Ces recommandations ont été adoptées par le Conseil le vendredi 18 juin 2021. Des orientations quantifiées plus précises devraient être fournies pour les années suivantes en 2022, dès que le niveau d’incertitude aura suffisamment diminué. Les situations propres à chaque pays continueront d’être prises en considération après la désactivation de la clause dérogatoire générale.

Dans son réexamen de février 2020, la Commission a exposé un certain nombre de questions pour le débat public, sur la base de l’expérience acquise jusqu’à présent dans le cadre de la législation. L’une de ces questions est la suivante: «Quel est le rôle approprié du cadre de surveillance de l’UE pour inciter les États membres à entreprendre les réformes et les investissements essentiels pour contribuer à relever les défis économiques, sociaux et environnementaux d’aujourd’hui et de demain, tout en préservant les garde-fous contre les risques pesant sur la soutenabilité de la dette ?» Cela sous-entend notamment la nécessité de réévaluer l’adéquation des clauses de flexibilité actuelles (à savoir leur champ d’application et leur éligibilité) afin de favoriser le bon type et le bon niveau d’investissement tout en préservant la soutenabilité de la dette.

Relancer le débat public sur le cadre de gouvernance économique lorsque la reprise aura lieu permettra à la Commission de réfléchir aux défis recensés dans son réexamen de février 2020 et de tirer des enseignements de la crise **(paragraphes 8 à 10)**.

En ce qui concerne les stratégies de sortie des États membres des mesures liées à la crise, il importe d’éviter un retrait prématuré et brutal de l’aide budgétaire. Dans le même temps, un retrait tardif de ces mesures pourrait se traduire par une augmentation des effets secondaires indésirables et repousser la transition vers une économie plus durable et parée pour l’avenir. De plus, la coordination des politiques budgétaires nationales est essentielle pour soutenir la reprise économique. La clause dérogatoire générale restera active en 2022 et devrait être désactivée en 2023.

En 2021 et 2022, l’orientation budgétaire, compte tenu des budgets nationaux et de la facilité pour la reprise et la résilience, devrait soutenir l’exclusion de l’incidence du retrait des mesures d’urgence liées à la COVID-19 de l’estimation de l’orientation budgétaire. Dans le même temps, les politiques budgétaires devraient être plus différenciées à partir de 2022, en tenant compte de la situation propre à chaque pays.

La Commission convient que les mesures budgétaires devraient maximiser le soutien à la reprise sans préjuger des trajectoires budgétaires futures. Il convient dès lors d’éviter qu’elles ne créent une charge permanente pour les finances publiques. Lorsqu’ils mettent en place des mesures permanentes, les États membres devraient les financer de manière appropriée afin de garantir la neutralité budgétaire à moyen terme. En outre, les mesures de soutien devraient être davantage ciblées et concentrées, favorisant une reprise résiliente et durable.

La Commission convient qu’à moyen terme, il est important de maintenir une approche crédible et coordonnée. En particulier, elle a recommandé que, lorsque les conditions économiques le permettent, les États membres mènent une politique budgétaire visant à atteindre des positions budgétaires prudentes à moyen terme et à assurer la viabilité budgétaire à moyen terme. L’investissement, y compris dans le capital humain, devrait être renforcé afin de stimuler le potentiel de croissance et de garantir une reprise inclusive **(paragraphe 12)**.

***Une analyse globale de la soutenabilité de la dette souveraine***

La Commission convient de la nécessité d’évaluer les risques qui pèsent sur la viabilité de la dette par pays et a mis en place, depuis la crise financière mondiale, un cadre sophistiqué à cet égard. Ce cadre, fondé sur une approche multidimensionnelle, fournit une évaluation complète des risques pesant sur la soutenabilité de la dette à court, moyen et long termes. La Commission publie chaque année les résultats dans son Debt Sustainability Monitor, ainsi que des informations transparentes sur les hypothèses et les méthodologies.

L’analyse de la soutenabilité de la dette réalisée par la Commission fournit des informations sur la mise en œuvre des règles budgétaires de l’UE. Par exemple, elle est considérée comme un facteur important dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs. Le récent rapport établi par la Commission au titre de l’article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (TFUE) inclut le résultat des projections à moyen terme (10 ans) de la dette selon un scénario de référence inchangé. Elle joue également un rôle dans le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance pour établir la trajectoire d’ajustement budgétaire appropriée en vue de la réalisation de l’objectif budgétaire à moyen terme par pays.

L’analyse de la soutenabilité de la dette réalisée par la Commission s’appuie sur les outils et techniques les plus innovants, y compris un large éventail de tests de résistance et de simulations stochastiques. Elle fournit également une analyse détaillée de divers facteurs atténuant ou aggravant le risque, tels que la composition de la dette, les besoins bruts de financement des administrations publiques, la présence d’actifs publics et les engagements conditionnels et implicites. Enfin, l’analyse de la Commission accorde une attention particulière aux implications du vieillissement de la population **(paragraphe 34)**.

***Cadre de coordination de la politique budgétaire de l’Union***

La communication de la Commission sur le réexamen de la gouvernance économique, publiée en février 2020, a recensé un certain nombre de problématiques bien connues en ce qui concerne le cadre budgétaire et sa mise en œuvre. Ces problématiques ont été utilement rappelées et soulignées dans la résolution du Parlement européen. La crise de la COVID-19 a également mis en évidence la pertinence de ces problématiques recensées par la Commission. Dans le même temps, la pandémie a modifié le contexte du débat public sur les règles budgétaires de l’UE, notamment en raison de l’augmentation significative de la dette publique dans l’UE, les innovations dans l’architecture de l’UE et l’augmentation des besoins d’investissement, notamment en ce qui concerne les transitions climatique et numérique. Les problématiques recensées seront examinées dans le cadre de la consultation publique sur le réexamen de la gouvernance économique, conformément aux questions de débat public exposées dans le réexamen de la Commission **(paragraphes 35 et 36)**.

Grâce au soutien temporaire à l’atténuation des risques de chômage en situation d’urgence (SURE), l’UE a soutenu et encouragé le recours à des politiques de chômage partiel dans les États membres en tant qu’outil efficace pour protéger nos citoyens pendant les chocs extérieurs tels que la crise de la COVID-19. Une majorité d’États membres bénéficiaires ont indiqué que SURE avait joué un rôle dans leur décision d’adopter un nouveau régime de chômage partiel ou de modifier un régime existant (par exemple en augmentant leur couverture et leur volume). L’impact de SURE va au-delà de la préservation de l’emploi et de la prévention des pertes de capital humain. SURE a également probablement contribué à accroître la confiance générale dans la capacité de l’UE à réagir efficacement à une crise sans précédent et a permis aux États membres de dépenser plus que ce qu’ils l’auraient fait en faveur de régimes de chômage partiel et d’autres politiques liées à la pandémie. Les États membres peuvent encore présenter des demandes d’aide dans le cadre de SURE jusqu’à la fin de 2022.

Conformément à l’article 14 du règlement (UE) 2020/672, la Commission européenne élabore, dans les six mois suivant la mise à disposition de SURE, puis tous les six mois, un rapport sur l’utilisation de l’assistance financière au titre de SURE, y compris les montants restant à liquider et l’échéancier de remboursement applicable. Le premier rapport de ce type a été transmis au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et financier et au Comité de l’emploi. Il inclut l’échéancier de remboursement à la section 2 ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\_21\_1209](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_1209)). Le deuxième rapport a été publié le 22 septembre 2021.

NextGenerationEU (NGEU) est un instrument temporaire de 806,9 milliards d’euros (en prix courants) destiné à aider à réparer les dommages économiques et sociaux immédiats causés par la pandémie de coronavirus, à sortir plus forts de la crise et à transformer les économies. La majeure partie de sa dotation est consacrée à la facilité pour la reprise et la résilience (RRF). Après son entrée en vigueur le 19 février 2021, la facilité pour la reprise et la résilience mettra à disposition 723,8 milliards d’euros sous la forme d’aides non remboursables et de prêts en faveur des réformes et des investissements réalisés dans les États membres. Ce montant se répartit en aides non remboursables d’un montant total de 338 milliards d’euros et de 385,8 milliards d’euros sous forme de prêts. Le RRF aide l’Union européenne à se remettre des dommages économiques et sociaux causés par la crise et à rendre les économies et les sociétés des États membres de l’UE plus durables, résilientes et mieux préparées à un avenir vert et numérique.

Conformément au règlement établissant le RRF [règlement (UE) 2021/241], les États membres doivent soumettre leurs plans pour la reprise et la résilience à la Commission européenne. Les réformes et investissements décrits dans ces plans devraient être mis en œuvre d’ici à 2026 et devraient répondre à un nombre important de recommandations par pays formulées par le Conseil en 2019 et 2020. Les États membres sont tenus de consacrer au moins 37 % des coûts de leurs plans pour la reprise et la résilience à des investissements et réformes axés sur les objectifs climatiques et un minimum de 20 % à la transition numérique. À ce jour, la Commission a officiellement reçu 25 plans pour la reprise et la résilience. Les travaux sur les plans nationaux qui doivent encore être présentés se poursuivent et les discussions sont en cours. Après une évaluation approfondie, la Commission a présenté au Conseil, pour adoption, des propositions en vue d’une évaluation positive de 20 de ces plans. Conformément à l’article 20 du règlement RRF, le Conseil dispose, en principe, d’un délai de quatre semaines pour adopter la décision pour approuver l’évaluation positive des plans. À ce jour, le Conseil a déjà approuvé 18 plans nationaux pour la reprise et la résilience, et la Commission a effectué les premiers versements de préfinancements en faveur de la plupart de 18 États membres concernés.

La Commission convient qu’il est important d’assurer la transparence en ce qui concerne le remboursement des obligations NextGenerationEU et SURE.

Le remboursement des emprunts de l’Union au titre de NextGenerationEU et de SURE sera effectué par les États membres bénéficiant de prêts RRF et SURE et par le budget de l’Union pour l’aide non remboursable au titre de NextGenerationEU.

Le calendrier des remboursements des prêts RRF et SURE sera fixé dans l’accord de prêt conclu entre la Commission et l’État membre bénéficiaire. Ce calendrier suivra une approche harmonisée dans tous les États membres demandant un prêt. Les montants des remboursements des prêts par État membre dépendront du montant demandé et de la date à laquelle l’État membre demande les décaissements.

Les remboursements du budget de l’Union pour l’aide non remboursable de NextGenerationEU seront déterminés par les crédits budgétaires mis à disposition dans le contexte des futurs cadres financiers pluriannuels et des procédures budgétaires annuelles. Sans préjudice de la décision de l’autorité budgétaire, la Commission part de l’hypothèse, dans sa planification des échéances, que ces remboursements s’élèveraient à environ 15 milliards d’euros par an.

Les flux de remboursement au titre de NextGenerationEU permettront à la Commission de cibler un profil de maturité des obligations émises dans le cadre de NGEU en fonction d’une diminution prévisible et quasi linéaire des passifs financiers. Pour SURE, le profil des échéances est entièrement aligné sur les remboursements de prêts correspondants (principe «back-to-back») et le plafond annuel de 10 milliards d’EUR de remboursement maximal par an, comme le prévoit le règlement SURE **(paragraphe 48)**.

***Surveillance des déséquilibres macroéconomiques***

La Commission convient que le potentiel de la PDM peut être davantage exploité, afin de maintenir la dynamique des réformes dans le but de contrer et prévenir les risques pesant sur la stabilité macroéconomique des États membres, de la zone euro ou de l’UE. La Commission convient également que le tableau de bord de la PDM utilisé à des fins de surveillance devrait être ciblé. La Commission estime que le tableau de bord de la PDM a permis d’appréhender de manière satisfaisante les risques macroéconomiques et souligne qu’il a été affiné au fil du temps conformément aux exigences du règlement.

La Commission s’efforce également de rendre tous les indicateurs et seuils qu’elle utilise, notamment ceux de la PDM, transparents et fondés sur des statistiques de haute qualité, et les efforts en ce sens se poursuivront. Il souligne que le tableau de bord de la PDM doit être utilisé pour faciliter la détection précoce et le suivi des déséquilibres en faisant l’objet d’une lecture économique dans le rapport sur le mécanisme d’alerte, et que l’interprétation du tableau de bord et de ses indicateurs n’est pas un exercice mécanique **(paragraphe 50)**.

***Gouvernance***

Le prochain examen de la gouvernance économique de l’UE tiendra compte des objectifs environnementaux conformément aux engagements pris par l’UE en matière de climat, d’environnement et de développement durable. La mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et des grands objectifs pour 2030 en matière d’emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté font partie du processus du Semestre européen et seront également dûment pris en compte par la Commission dans son réexamen du cadre.

Le tableau de bord social révisé fera partie du cadre de coordination stratégique dans le contexte du Semestre européen. Il servira également à suivre les performances des États membres en ce qui concerne le socle européen des droits sociaux et le plan d’action récemment adopté, y compris les trois grands objectifs de l’UE en matière d’emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté, qui sont actuellement transposés par les États membres en objectifs nationaux (fin prévue pour le début de 2022). Les concepts de durabilité compétitive et d’équité devraient rester les grandes priorités de la stratégie de croissance à long terme de l’UE. Les aspects économiques et sociaux des engagements pris par l’UE dans le cadre de l’accord de Paris et du pacte vert devraient figurer en bonne place parmi ces priorités et faire l’objet d’un suivi dans le cadre du Semestre européen **(paragraphe 63)**.

En ce qui concerne la conception et la mise en œuvre des programmes d’ajustement macroéconomique, la Commission a pris bonne note de la position du Parlement européen sur le règlement (UE) n° 472/2013. La Commission continuera à dialoguer activement avec les parties prenantes et à poursuivre ses propres réflexions sur la mise en œuvre de ce règlement sur la base des critères énoncés à son article 19, à savoir: i) l’efficacité du règlement; ii) les progrès accomplis en vue d'une coordination plus étroite des politiques économiques et d'une convergence soutenue des performances économiques des États membres conformément au TFUE; et iii) la contribution du règlement à la réalisation de la stratégie de l'Union pour la croissance et l'emploi. La Commission arrêtera sa position sur le règlement (UE) n° 472/2013 ainsi que sur les autres actes législatifs qui font partie du réexamen de la gouvernance économique après le processus de consultation des parties prenantes **(paragraphe 69)**.