

# Améliorer le cadre de la stabilité et de la gouvernance économiques de l'Union, en particulier dans la zone euro

2010/2099(INL) - 09/05/2010 - Document de base non législatif

OBJECTIF: proposer des mesures en vue de renforcer la coordination des politiques économiques.

CONTENU : la crise économique mondiale a mis à l'épreuve les mécanismes actuels de coordination des politiques économiques dans l'Union européenne et a fait apparaître des faiblesses. Le fonctionnement de l'Union économique et monétaire a été soumis à des tensions particulièrement fortes parce que ses règles et ses principes sous-jacents n'ont pas été respectés par le passé. Les procédures de surveillance en vigueur se sont avérées insuffisantes. La présente communication propose que **des mesures soient prises à court terme** sur le fondement du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) afin de remédier à cette situation.

La communication insiste sur l'intérêt **d'utiliser pleinement tous les instruments de surveillance prévus par le traité**. Ces instruments doivent être modifiés et complétés lorsque c'est nécessaire.

La communication demande que le respect du pacte de stabilité et de croissance soit mieux assuré et que la surveillance porte également sur les déséquilibres macroéconomiques. À cette fin, elle propose la **mise en place d'un «semestre européen» pour la coordination des politiques économiques** afin que les États membres mettent en œuvre une coordination en amont au niveau européen lors de la préparation de leurs programmes nationaux de stabilité et de convergence, y compris leurs budgets et leurs programmes nationaux de réforme. Elle énonce également les principes sur lesquels devrait être basé un cadre solide de gestion des crises pour les États de la zone euro.

**Assurer un meilleur respect du pacte de stabilité et de croissance et une coordination budgétaire plus approfondie** : en dépit du pacte, les États membres n'ont pas constitué de réserves suffisantes en période de conjoncture favorable. Le **renforcement de l'aspect préventif de la surveillance budgétaire** doit faire partie intégrante de la coordination rapprochée des politiques budgétaires.

L'élaboration et l'évaluation des programmes de stabilité et de convergence sont l'élément central du volet préventif du pacte. Son incidence et son efficacité doivent être fortement renforcées en donnant **plus de poids à l'aspect amont du processus** et en le rendant plus contraignant. L'introduction d'un «semestre européen» prendrait en charge l'aspect amont. L'aspect contraignant pourrait par exemple être réalisé en prévoyant la possibilité d'imposer des **dépôts portant intérêt** en cas de politiques budgétaires inadéquates, lorsqu'un État membre ne progresserait pas assez vite en direction de ses objectifs budgétaires à moyen terme en période de conjoncture économique favorable.

Les cadres budgétaires nationaux doivent **mieux tenir compte des priorités de la surveillance budgétaire de l'Union**. Les États membres devraient être encouragés à intégrer l'objectif de finances publiques saines, consacré par le traité, dans leur droit national. Pour mettre en œuvre de manière concrète la complémentarité entre les cadres budgétaires de l'Union et des États membres, l'obligation prévue par le protocole n° 12 du TFUE, selon lequel les États doivent disposer de procédures budgétaires leur permettant de remplir les obligations qui leur incombent en matière de discipline budgétaire en vertu des traités, pourrait être précisée au moyen d'instruments juridiquement contraignants.

Enfin, le **critère de la dette de la procédure concernant les déficits excessifs (PDE)** doit être mis en œuvre de manière effective. La PDE devrait accorder une considération accrue à l'interaction entre dette et déficit afin de mieux inciter à mener des politiques prudentes. Les États membres dont le ratio de la dette dépasse 60% du PIB devraient faire l'objet d'une procédure au titre de la PDE si leur dette, au cours de la période précédente, n'a pas suffisamment diminué par rapport à une valeur de référence donnée.

La Commission formule les recommandations suivantes :

**1) Améliorer le fonctionnement des mécanismes existants dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance :**

- accroître l'efficacité des évaluations des programmes de stabilité et de convergence par une meilleure coordination en amont ;
- des cadres budgétaires nationaux devant mieux tenir compte des priorités de la surveillance budgétaire de l'Union.

**2) Remédier aux niveaux élevés de dette publique et préserver la viabilité budgétaire à long terme :**

- donner une importance accrue au critère de la dette selon le traité ;
- mieux tenir compte de l'interaction entre dette et déficit.

**3) Améliorer les incitations et les sanctions afin d'assurer le respect des règles du pacte de stabilité et de croissance :**

- dépôts portant intérêt en cas de politiques budgétaires inadéquates ;
- une utilisation plus rigoureuse et conditionnelle des dépenses de l'Union afin d'assurer le respect des règles du pacte de stabilité et de croissance ;
- des réactions plus rapides en cas d'infractions répétées au pacte et une application plus stricte du règlement sur le fonds de cohésion.

**Surveillance élargie de l'évolution macroéconomique et de la compétitivité au sein de la zone euro :** les déséquilibres macroéconomiques importants et durables creusés par des États de la zone euro sont susceptibles de nuire à la cohésion de la zone euro et au bon fonctionnement de l'UEM.

Pour prévenir des déséquilibres trop graves dans la zone euro, il est donc important d'approfondir l'analyse et d'étendre la surveillance économique **au-delà de sa dimension budgétaire** pour la faire porter sur d'autres déséquilibres macroéconomiques, notamment l'évolution de la compétitivité et les défis structurels sous-jacents. Il est proposé de transformer le système d'«examen par les pairs» des déséquilibres macroéconomiques, lequel, à l'heure actuelle, est réalisé par l'Eurogroupe, en **un cadre structuré** de surveillance des États de la zone euro.

La Commission formule les recommandations suivantes :

- sur la base [d'Europe 2020](#), élaborer un cadre pour une surveillance macroéconomique renforcée et élargie des États de la zone euro, sous la forme d'un règlement adopté en vertu de l'article 136 du TFUE ;
- mettre en place un tableau de bord d'indicateurs fixant des seuils d'alerte pour les déséquilibres graves ;
- formuler des recommandations spécifiques aux pays ;
- recourir à des actes officiels du Conseil par un Conseil votant dans une configuration «zone euro».

**Coordination intégrée des politiques économiques pour l'UE: un «semestre européen»** : à l'heure actuelle, le cycle de surveillance économique consiste pour l'essentiel en une évaluation a posteriori de la conformité des politiques économiques aux règles du pacte de stabilité et de croissance et aux grandes orientations de politique économique. Une surveillance budgétaire et économique en amont, qui fait défaut pour le moment, permettrait de formuler de véritables orientations qui tiennent compte de la dimension européenne. Un système d'examen en amont des budgets nationaux par les pairs permettrait de déceler les incohérences et les déséquilibres naissants. Pour la zone euro, une évaluation horizontale de l'orientation budgétaire devrait être effectuée sur la base des programmes nationaux de stabilité et des prévisions de la Commission.

Le semestre européen inclurait l'ensemble du cycle de surveillance des politiques budgétaires et structurelles. Il permettrait :

- de faire coïncider la présentation et l'examen des programmes de stabilité et de convergence et des programmes nationaux de réformes afin d'évaluer la situation économique globale et d'améliorer la synchronisation avec les cycles budgétaires nationaux ;
- d'assurer que le Conseil européen et le Conseil fournissent, sur la base de l'évaluation de la Commission, des avis effectifs et en temps utile quant aux politiques à mener ;
- une surveillance intégrée plus efficace qui permet d'exploiter pleinement l'examen par les pairs.

**Un cadre solide de gestion des crises pour les États de la zone euro** : l'analyse de la crise grecque fait apparaître la nécessité d'un cadre solide de gestion des crises pour les États de la zone euro. Le 9 mai 2010, le Conseil Ecofin a décidé, sur la base d'une proposition de la Commission, de mettre en place un mécanisme européen provisoire de stabilisation afin de répondre rapidement à la crise.

Ce mécanisme a été créé en réponse aux circonstances exceptionnelles actuelles; il prévoit la possibilité d'un soutien financier d'un montant pouvant atteindre 500 milliards d'EUR. L'assistance financière est soumise au respect de conditions strictes, dans le contexte d'un soutien conjoint UE/FMI, et se fera selon des modalités et des conditions analogues à celles du FMI. Deux sources complémentaires financeront ce mécanisme. La première permet de mobiliser jusqu'à 60 milliards d'EUR. En outre, les pays de la zone euro sont prêts, via un accord intergouvernemental, à compléter ces ressources par l'intermédiaire d'une entité ad hoc. Cette entité emprunterait jusqu'à hauteur de 440 milliards d'EUR en recourant aux garanties financières des États membres participants.

Un tel mécanisme présenterait, fondamentalement, toutes les caractéristiques d'un mécanisme solide et permanent de résolution des crises. Par conséquent, la Commission estime qu'il est maintenant prioritaire de **rendre ce mécanisme pleinement opérationnel**. Sur la base de l'expérience acquise en la matière, la Commission prévoit de proposer à moyen ou à long terme un mécanisme permanent de résolution des crises.