

Gouvernance économique: dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans la zone euro. "Paquet de deux"

2011/0386(COD) - 13/06/2012 - Texte adopté du Parlement, vote partiel en 1ère lecture/lecture unique

Le Parlement européen a - par 501 voix pour, 138 voix contre et 36 abstentions - **adopté des amendements** à la proposition de règlement relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone.

La question a été renvoyée pour réexamen à la commission compétente et le vote sur la résolution législative est reporté à une séance ultérieure.

Les principaux amendements apportés à la proposition sont les suivants :

Relever le défi de l'endettement souverain : le Parlement souligne que l'ampleur de l'endettement souverain dans l'Union constitue un défi primordial qu'il faut relever pour permettre à l'économie de retrouver une croissance résistante et stable, à court comme à long terme.

Les députés sont d'avis qu'une période importante s'écoulera avant que le niveau moyen d'endettement des États membres ne revienne sur la trajectoire des 60% prévue par le pacte de stabilité et de croissance. Dans ce contexte, ils rappellent que **des finances publiques saines et des budgets équilibrés** sont une condition préalable à la stabilité économique et financière et que les déficits actuels, associés à des économies stagnantes, soulignent la nécessité de mener des réformes plutôt que d'augmenter les dépenses.

Objet et champ d'application du règlement : le Parlement veut préciser que le règlement définit des dispositions tendant à renforcer la surveillance des politiques budgétaires et économiques ainsi que le cadre de coordination des politiques économiques dans la zone euro:

- en complétant la procédure de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomique excessifs instituée par le [règlement \(UE\) n° 1174/2011](#);
- en garantissant la compatibilité entre les politiques budgétaires et la procédure instituée par le règlement (UE) n° 1174/2011 au moyen d'une surveillance plus étroite des programmes nationaux de réforme des États membres et de leurs programmes de partenariat économique, de manière à assurer une mise en conformité et une convergence durables au sein de la zone euro.

Les recommandations adoptées en vertu du règlement doivent s'appliquer dans le **plein respect des pratiques et institutions de formation des salaires**. L'application du règlement doit tenir compte de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et, par conséquent, elle n'affecte ni le droit de négocier, de conclure ou de faire exécuter des conventions collectives ni le droit de recourir à des actions collectives conformément aux législations et aux pratiques nationales.

Définitions : le Parlement précise un certain nombre de définitions dont celle de «**manquement particulièrement grave à la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme**», à savoir un écart dans les chiffres présentés dans le projet de budget qui représente au moins 1% du PIB par an, ou au moins 0,5% du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives, et qui ne peut être justifié par des circonstances exceptionnelles ou une récession économique grave.

Calendrier du semestre européen pour la coordination des politiques économiques : les députés estiment que la procédure budgétaire des États membres doit être compatible avec le cadre du semestre européen, conformément à un cycle annuel qui comprend: a) les orientations que le Conseil européen de printemps formule à l'intention des différents États membres ; b) l'approbation des recommandations par pays par le Conseil européen d'été.

Dispositions budgétaires communes et obligations en matière d'information sur l'émission de dette publique nationale : les États membres, dans le contexte du semestre européen, devraient rendre public, **de préférence avant le 15 avril et pas plus tard que le 30 avril de chaque année**, un plan budgétaire national à moyen terme conforme à leur cadre budgétaire à moyen terme et fondé sur des prévisions macroéconomiques crédibles et indépendantes. Ce plan serait présenté en même temps que les programmes nationaux de réforme et les programmes de stabilité ou de convergence et il devrait être totalement compatible avec les orientations fondées sur l'examen annuel de la croissance.

Les règles budgétaires chiffrées que les États membres doivent adopter devraient comprendre la définition des circonstances exceptionnelles et récessions économiques graves qui peuvent amener à s'écarter temporairement de l'objectif budgétaire à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de cet objectif, pour autant que cet écart ne mette pas en danger la viabilité budgétaire à moyen terme. Ces règles devraient inclure **un mécanisme qui serait déclenché en cas d'écart significatif** par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de cet objectif, afin d'assurer un retour rapide à l'objectif à moyen terme.

Suivi et évaluation des projets de plans budgétaires des États membres : les États membres devraient soumettre à la Commission et à l'Eurogroupe chaque année, et au plus tard le 1^{er} octobre, un projet de plan budgétaire pour l'année suivante, en tenant compte des recommandations par pays du Conseil européen d'été et de toute recommandation adressée à l'État membre dans le contexte du pacte de stabilité et de croissance ou de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques.

Le projet de plan budgétaire devrait contenir, entre autres, les informations suivantes pour l'année suivante :

- des projections relatives aux dépenses et aux recettes des administrations publiques couvrant à la fois les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement; des objectifs budgétaires clairs devraient être fixés pour les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement et, dans le cas de ces dernières, une évaluation de leurs retombées économiques devrait être publiée ;
- une description des dépenses directement liées à la réalisation de la stratégie de l'Union pour la croissance et l'emploi, ainsi qu'une évaluation de l'impact social des mesures prévues dans le plan budgétaire ;
- des prévisions macroéconomiques et budgétaires comprenant une estimation de l'impact présumé sur le potentiel de production et des effets multiplicateurs d'un point de vue macroéconomique ;
- une quantification des besoins d'investissements publics et, le cas échéant, des conséquences budgétaires ainsi qu'une évaluation des retombées économiques des mesures prévues dans les programmes nationaux de réformes ;

- une analyse de la contribution des réformes et investissements contenus dans les programmes nationaux de réformes à la réalisation des objectifs des programmes de stabilité, ainsi qu'une analyse coûts/bénéfices des réformes d'un point de vue budgétaire.

Les plans budgétaires à moyen terme devraient contenir une **projection mise à jour des dépenses pluriannuelles exprimées en pourcentage du PIB pour les administrations publiques** et leurs principaux éléments, ainsi que des objectifs et engagements pluriannuels au niveau des dépenses prévues pour la réalisation des objectifs inscrits dans la stratégie de l'Union pour la croissance et l'emploi.

Évaluation du projet de plan budgétaire : lorsqu'elle constate que le projet de plan budgétaire s'écarte de manière particulièrement grave de la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, la Commission pourra demander un **projet de plan budgétaire révisé**, une fois que l'État membre aura été suffisamment consulté et qu'il aura eu l'occasion de s'expliquer. Cette demande aura lieu dans un délai d'un mois à compter de la présentation du projet de plan budgétaire.

La Commission devra rendre public son avis et le présenter à l'Eurogroupe. Si le parlement de l'État membre concerné ou le Parlement européen en fait la demande, elle le présentera au parlement concerné.

L'évaluation globale de la situation et des perspectives budgétaires pour la zone euro dans son ensemble devra comprendre des **tests de résistance** fournissant une indication sur les risques pour la viabilité des finances publiques en cas d'évolutions financières ou budgétaires négatives. L'évaluation devra définir, pays par pays, **les éventuels effets externes négatifs** sur la viabilité des finances publiques des États membres, générés par le secteur privé ou par d'autres États membres. Cette évaluation devra être rendue publique et intégrée dans le prochain examen annuel de la croissance.

L'Eurogroupe et la commission compétente du Parlement européen examineront les avis de la Commission concernant les plans budgétaires nationaux ainsi que la situation et les perspectives budgétaires pour la zone euro dans son ensemble. À la suite des délibérations entre l'Eurogroupe et la commission compétente du Parlement européen, la Commission, le cas échéant, actualisera ses recommandations spécifiques dans le cadre de l'examen annuel de la croissance.

Rapports sur l'émission de dette : les députés souhaitent que les États membres rendent compte à la Commission et à l'Eurogroupe, au préalable et en temps utile, de leurs plans d'émission de dette souveraine.

Feuille de route pour le renforcement de la coordination des politiques économiques, pour une facilité pour la croissance et pour un cadre d'émission de dette renforcé. Le Parlement propose d'introduire les dispositions suivantes :

- un mois à compter de l'entrée en vigueur du règlement, la Commission devra présenter un rapport établissant une **feuille de route vers la création d'obligations de stabilité de la zone euro**. Elle devra présenter également **une proposition d'instrument** pour la croissance durable dans la zone euro en vue de mobiliser environ 1% du PIB par an sur une période de dix ans, y compris au moyen d'une augmentation du capital de la BEI et d'emprunts obligataires pour le financement de projets, à investir dans des infrastructures européennes, notamment scientifiques et technologiques ;
- dans l'optique de mieux coordonner la planification et le positionnement de l'émission de leur dette souveraine, les États membres devront présenter à l'avance leurs plans d'émission de dette publique à la Commission et au Conseil ;
- dans le cadre de la première étape de la feuille de route, **un fonds européen d'amortissement (FEA)**, fondé sur une responsabilité conjointe et une discipline budgétaire stricte, devra être mis en place dans le but de réduire la dette excessive sur une période de **25 ans**, à ajuster en fonction des chiffres de croissance réels. Au terme de cette période, le FEA serait liquidé.

Programmes de partenariat économique : si le Conseil décide qu'il existe un déficit excessif dans un État membre, cet État membre devra présenter à la Commission et au Conseil un programme de partenariat économique décrivant les mesures et les réformes structurelles nécessaires pour assurer une correction véritablement durable du déficit excessif.

Le programme de partenariat économique devra définir et sélectionner plusieurs priorités budgétaires spécifiques afin de stabiliser l'économie à court terme, de renforcer la croissance durable à long terme et de remédier aux faiblesses structurelles dans l'État membre concerné. Ces priorités doivent viser à rééquilibrer la compétitivité tout en créant une valeur ajoutée européenne et elles doivent être compatibles avec la stratégie de l'Union pour la croissance et l'emploi.

Dialogue économique : la commission compétente du Parlement européen pourra inviter le président du Conseil, de la Commission et, si cela s'avère approprié, le président du Conseil européen ou le président de l'Eurogroupe à comparaître devant la commission pour discuter des décisions prises conformément au règlement. La commission compétente du Parlement pourra donner à l'État membre concerné par ces décisions la possibilité de participer à un échange de vues.

Rapport de la Commission : au plus tard trois mois après l'entrée en vigueur du règlement, la Commission devrait présenter un rapport et, si nécessaire, une proposition indiquant : i) comment doivent fonctionner la coordination et la discussion préalable, entre les États membres, de tout plan de réforme majeure de leur politique budgétaire et économique susceptible de générer des effets externes, ii) quelle forme cette coordination et ces discussions doivent revêtir, iii) quelles politiques sont envisagées et iv) quelles sont les conséquences politiques probables – pour les États membres et, en particulier, les parlements nationaux – des décisions découlant de cette coordination préalable.

Autorité européenne de la dette : au plus tard trois mois après l'entrée en vigueur du règlement, la Commission devrait présenter un rapport et, si nécessaire, une proposition évaluant la possibilité de créer une autorité européenne de la dette. Celle-ci serait chargée de gérer et de coordonner toutes les questions liées au plan annuel d'émission de dette des États membres, au renouvellement de la dette en cours des États membres et à l'évaluation de la viabilité de l'endettement public de tous les États membres.

Principes communs pour les institutions budgétaires indépendantes : les caractéristiques des institutions budgétaires indépendantes devraient être compatibles avec le cadre juridique et le système politique et administratif des États membres. Les députés suggèrent certains principes pour garantir l'indépendance des institutions: i) **mandat clairement défini** dans la législation pour éviter l'immixtion des autorités budgétaires ; ii) **ressources** allouées proportionnées à leur mandat ; iii) mécanismes légaux destinés à encourager une due **responsabilité** devant le parlement ; iv) **membres de la direction** sélectionnés sur la base du mérite, de l'expérience et de la compétence technique ; v) **personnel** sélectionné par concours général sur la base du mérite et de la compétence technique ; vi) **transparence** et plein accès des institutions à toutes les informations utiles, nécessaires pour mener à bien leur mandat de manière efficace.