Informations de base

2008/2244(INI) INI - Procédure d'initiative	Procédure terminée
Les finances publiques dans l'UEM 2007 et 2008 **Subject** 5.10.01 Convergence des politiques économiques, déficit public, taux d'interêt 5.20.01 Coordination des politiques monétaires, Institut monétaire européen (IME), Union économique et monétaire (UEM)	

Acteurs principaux

Parlement européen

Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
ECON Affaires économiques et monétaires	GOTTARDI Donata (PSE)	10/07/2007

Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
BUDG Budgets	La commission a décidé de ne pas donner d'avis.	

Commission européenne

DG de la Commission	Commissaire
Affaires économiques et financières	ALMUNIA Joaquín

Evénements clés

Date	Evénement	Référence	Résumé
24/06/2008	Publication du document de base non-législatif	COM(2008)0387	Résumé
23/09/2008	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
11/12/2008	Vote en commission		Résumé
16/12/2008	Dépôt du rapport de la commission	A6-0507/2008	
12/01/2009	Débat en plénière		
13/01/2009	Décision du Parlement	T6-0013/2009	Résumé
13/01/2009	Résultat du vote au parlement		
13/01/2009	Fin de la procédure au Parlement		

Informations techniques	
Référence de la procédure	2008/2244(INI)
Type de procédure	INI - Procédure d'initiative
Sous-type de procédure	Rapport annuel
Base juridique	Règlement du Parlement EP 55-p4 Règlement du Parlement EP 55
État de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission	ECON/6/64295

Portail de documentation

Parlement Européen

Type de document	Commission	Référence	Date	Résumé
Projet de rapport de la commission		PE412.281	18/09/2008	
Amendements déposés en commission		PE415.195	06/11/2008	
Rapport déposé de la commission, lecture unique		A6-0507/2008	16/12/2008	
Texte adopté du Parlement, lecture unique		T6-0013/2009	13/01/2009	Résumé

Commission Européenne

Type de document	Référence	Date	Résumé
Document annexé à la procédure	COM(2007)0316	13/06/2007	Résumé
Document annexé à la procédure	SEC(2007)0776	13/06/2007	
Document de base non législatif	COM(2008)0387	24/06/2008	Résumé
Document annexé à la procédure	SEC(2008)2092	24/06/2008	

Les finances publiques dans l'UEM 2007 et 2008

2008/2244(INI) - 24/06/2008 - Document de base non législatif

OBJECTIF : améliorer la prise en compte de la qualité des finances publiques dans le cadre de surveillance budgétaire de l'UE.

CONTENU : la présente communication se fonde sur la réforme de 2005 du pacte de stabilité et de croissance pour suggérer des possibilités de renforcer le souci de la qualité des finances publiques dans la surveillance des politiques budgétaires nationales. Ces possibilités concernent les modalités utilisées par les gouvernements pour formuler, mettre en œuvre et évaluer leurs stratégies budgétaires à moyen terme, et les moyens d'améliorer l'efficacité du soutien apporté par le volet préventif du pacte à la conduite de politiques budgétaires durables tout en contribuant à promouvoir la croissance et l'emploi, ainsi qu'un meilleur fonctionnement de l'UEM.

Grâce à un contexte économique favorable et à la suite d'efforts d'assainissement et de réforme, les finances publiques se sont améliorées de manière significative dans l'UE et dans la zone euro. Bien qu'il subsiste des différences importantes entre les pays, les déficits publics de la zone euro et de

l'UE dans son ensemble ont atteint en 2007 leurs niveaux les plus bas depuis le début des années 1970, à savoir 0,6% et 0,9% du PIB respectivement. L'encours de la dette est resté sur une trajectoire clairement descendante, reflétant l'amélioration des soldes budgétaires. Pour l'UE dans son ensemble, il est déjà retombé sous le seuil de 60% du PIB, tandis que dans la zone euro, il se rapproche de cette valeur de référence.

Dans l'ensemble, l'expérience acquise depuis la réforme du pacte en 2005 est positive. Le volet *correctif* du pacte de stabilité et de croissance, qui concerne la correction des déficits excessifs, a prouvé son efficacité malgré les préoccupations selon lesquelles la réforme du pacte en 2005 allait conduire à un relâchement des règles. Ainsi, les déficits dépassant le seuil de 3% du PIB ont continué à donner lieu à des procédures de déficit excessif pour les pays concernés. La mise en œuvre du volet *préventif* du programme de stabilité et de croissance, qui impose aux États membres d'ajuster leurs budgets jusqu'à ce qu'ils parviennent à des situations budgétaires durables, s'est également améliorée.

Malgré les progrès accomplis, les États membres de l'UE sont encore confrontés à un certain nombre de défis majeurs qui laissent peu de place à un relâchement de la vigilance en ce qui concerne les politiques budgétaires :

- la croissance du PIB potentiel reste limitée dans bon nombre d'États membres, ce qui reflète une utilisation inefficiente des ressources, y compris dans le secteur public :
- la situation économique actuelle caractérisée par de fortes pressions inflationnistes réduit la marge de manœuvre pour la conduite des politiques ;
- le vieillissement démographique actuel pèsera sur la viabilité des finances publiques, à moins que le processus d'assainissement se poursuive et s'accompagne de réformes structurelles qui réduisent son coût budgétaire ;
- enfin, l'exposition croissante à la concurrence mondiale exerce des pressions poussant les gouvernements de l'UE à réduire la charge fiscale, administrative et réglementaire généralement lourde en Europe et à améliorer l'offre de services et de biens publics, de manière à répondre aux nombreuses attentes pour une gestion optimalisée.

Dès lors qu'il est nécessaire de garantir la viabilité des finances publiques, d'assurer la croissance économique à long terme et le bon fonctionnement de l'UEM, **quatre domaines d'action** peuvent être identifiés pour améliorer la prise en compte de la qualité des finances publiques dans le cadre de surveillance budgétaire de l'UE et partant, établir un lien plus fort avec la stratégie pour la croissance et l'emploi. Ces domaines reposent sur les principes généraux établis dans la communication « UEM@10 » de mai 2008 :

1°) Mesurer la qualité des finances publiques (information plus systématique de la part des États membres et mise en place d'une série d'indicateurs). Les éléments suivants faciliteraient la mesure de la qualité des finances publiques :

- une information plus systématique et plus globale sur les questions liées à la qualité des finances publiques dans le cadre des programmes de stabilité et de convergence, et la communication d'informations régulières concernant les réformes structurelles, avec une référence particulière à la restructuration des dépenses publiques et aux réformes fiscales;
- l'établissement d'un inventaire d'indicateurs dans le contexte du programme de travail conjoint de la Commission et du comité de politique économique, couvrant les différentes facettes de la qualité des finances publiques dans les États membres, et le développement d'une approche systématique visant à évaluer l'efficience de catégories spécifiques de dépenses publiques et à mieux comprendre les éléments déterminants pour l'efficience.

2°) Une plus grande attention pour l'efficience et l'efficacité des dépenses publiques : la mise en place ou l'amélioration des mécanismes institutionnels visant à renforcer les liens entre les priorités politiques et l'allocation des ressources et entre les ressources et les résultats constitue un moyen prometteur pour renforcer l'efficience et l'efficacité des dépenses. La conduite d'examens budgétaires réguliers, et notamment d'analyses de l'efficience, peut contribuer à hiérarchiser les dépenses. D'une manière plus générale, il est important que les États membres abandonnent les procédures purement basées sur les intrants au profit de procédures tenant compte des informations en matière de résultats.

3°) Des systèmes de recettes publiques plus efficients : les réformes fiscales devraient continuer d'être élaborées de manière à encourager la croissance et à minimiser les distorsions, et jouer également un rôle dans la résolution des problèmes de distribution. Des règles simples et des bases fiscales larges devraient permettre d'y parvenir en évitant les pièges, les dépenses fiscales inefficaces, les régimes fiscaux spéciaux et les exonérations inutiles.

L'allègement de la lourde charge fiscale qui pèse sur les revenus du travail au profit d'autres bases fiscales comme la consommation peut constituer un élément de cette stratégie, mais il s'agit d'un instrument limité pour les gouvernements appelés à réagir à des perturbations qui touchent leurs pays à court terme ou qui doivent améliorer les conditions structurelles à long terme pour accroître l'emploi et la croissance en Europe.

Une stratégie globale visant à revitaliser les économies européennes, notamment en modernisant les modèles sociaux, doit se fonder sur une approche globale, utilisant un large éventail d'instruments politiques, et sur la mise en œuvre rigoureuse des réformes structurelles conformément à la stratégie pour la croissance et l'emploi.

4°) Examen régulier de la qualité des finances publiques : cet examen se baserait sur les informations transmises dans les programmes de stabilité et de convergence et sur l'inventaire des indicateurs de qualité des finances publiques. Il pourrait également comporter des analyses spécifiques pour chaque pays, notamment sur des thèmes définis. Cet examen pourrait être mené conjointement par le comité de politique économique et par la Commission sur la base d'une méthode de collaboration éprouvée.

Les finances publiques dans l'UEM 2007 et 2008

2008/2244(INI) - 13/06/2007 - Document annexé à la procédure

La présente communication examine les développements budgétaires récents et le fonctionnement du cadre budgétaire de l'UE. Elle met en lumière la bonne mise en œuvre des procédures concernant les déficits excessifs ces derniers temps, mais constate également quelques écarts par rapport aux

règles politiques du volet préventif du pacte. Alors que la plupart des pays de l'UE viennent de corriger leur déficit excessif ou sont en passe de le faire, le défi est désormais de mettre à profit la phase de conjoncture favorable pour progresser rapidement en direction des objectifs budgétaires à moyen terme (OMT). Les dispositions du pacte de stabilité et de croissance révisé doivent donc être réellement mises en œuvre, et certains aspects de la réforme de 2005 doivent être développés davantage.

La communication formule des propositions concrètes dans ce sens, sur la base des meilleures pratiques des pays de l'UE. Ces propositions sont totalement conformes à l'esprit de l'accord politique à la base de la réforme de 2005, et peuvent toutes être mises en œuvre dans le cadre de la législation actuelle. Elles s'articulent autour de quatre thèmes principaux:

1°) **Inscrire la politique budgétaire dans une perspective économique plus large.**

- ***Proposition 1*** : afin de converger rapidement vers des positions budgétaires viables, tout en améliorant la contribution des politiques budgétaires à la croissance et l'emploi, les programmes de stabilité et de convergence, ainsi que l'évaluation de la Commission, pourraient mettre davantage l'accent sur la qualité et l'efficacité des finances publiques.
- ***Proposition 2*** : les États membres et la Commission pourraient prendre davantage en considération la situation macroéconomique de chaque pays dans l'évaluation des politiques budgétaires nationales. Une attention particulière pourrait être accordée à l'évolution des déséquilibres extérieurs, de l'inflation et de la compétitivité.

2°) **Renforcer l'appropriation nationale des objectifs budgétaires à moyen terme établis dans les programmes de stabilité et de convergence.**

- ***Proposition 3*** : afin de renforcer leur capacité à respecter les objectifs de leur programmation budgétaire à moyen terme, les États membres devraient renforcer l'engagement de tous les acteurs nationaux impliqués dans la conduite de la politique budgétaire à mener des politiques cohérentes avec les objectifs budgétaires à moyen terme établis dans les programmes de stabilité et de convergence.
- ***Proposition 4*** : afin de renforcer l'appropriation nationale des objectifs budgétaires à moyen terme formulés dans les programmes et la cohérence entre les programmes et les budgets annuels ultérieurs, les États membres devraient envisager de compléter leurs cadres budgétaires nationaux par des règles budgétaires pluriannuelles nationales cohérentes avec les objectifs des programmes.

3°) **Renforcer la fiabilité et la crédibilité des projets budgétaires à moyen terme mentionnés dans les programmes de stabilité et de convergence.**

- ***Proposition 5*** : afin de renforcer la fiabilité et la crédibilité de leurs cibles budgétaires de moyen terme, les États membres pourraient indiquer plus clairement dans leurs programmes si les objectifs budgétaires à moyen terme peuvent être atteints dans l'hypothèse de politiques inchangées, ou s'ils impliquent la mise en œuvre de mesures supplémentaires.

4°) **Évoluer vers des positions budgétaires viables à moyen terme.**

- ***Proposition 6*** : la Commission et les États membres intensifieront leurs efforts pour développer davantage les liens entre les politiques budgétaires à moyen terme et la dynamique budgétaire à long terme. Les objectifs budgétaires à moyen terme de chaque pays (OMT) prendront davantage en considération les enjeux de la viabilité à long terme des finances publiques.
- ***Proposition 7*** : au moment d'évaluer les programmes de stabilité et de convergence, la Commission intensifiera son analyse des résultats enregistrés dans le passé concernant le respect des objectifs budgétaires des programmes précédents, en mettant l'accent sur l'évolution des dépenses publiques.

Ces propositions seront discutées avec les États membres dans les mois à venir. Les expériences dans les États membres et les travaux empiriques récents ont montré que la mise en œuvre de ces propositions apporterait un soutien réel aux efforts des États membres pour converger vers des positions budgétaires viables tout en stimulant la croissance et l'emploi.

Les finances publiques dans l'UEM 2007 et 2008

2008/2244(INI) - 13/01/2009 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

Le Parlement européen a adopté par 521 voix pour, 47 voix contre et 55 abstentions, une résolution sur les finances publiques dans l'UEM 2007-2008, en réponse à la Communication de la Commission intitulée « Les finances publiques dans l'UEM - 2007 - Assurer l'efficacité du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance ».

Le rapport d'initiative avait été déposé en vue de son examen en séance plénière par Mme Donata **GOTTARDI** (PSE, IT), au nom de la commission des affaires économiques et monétaires.

Les principaux aspects abordés dans la résolution sont les suivants :

Conséquences de la crise économique et financière : le Parlement se déclare préoccupé par la précarité de la situation économique et financière actuelle, aux niveaux international et européen, qui apporte une instabilité sans précédent. Devant les défaillances du marché, les vides juridiques et les lacunes au niveau de la supervision, l'intervention du secteur public redevient centrale et primordiale et se traduit parfois par une nationalisation pure et simple, souligne la résolution.

Les députés invitent la Commission et les États membres procéder à une évaluation des retombées, sur les finances publiques, du soutien et de la participation de l'État dans la grande industrie et le secteur de la finance et du crédit. Toute intervention et utilisation de ressources publiques pour le sauvetage d'organismes financiers devrait être accompagnée d'une supervision appropriée, d'améliorations dans la gouvernance et les règles régissant l'exercice des activités des entreprises ou des institutions, de limites précises pour les rémunérations des dirigeants et d'une responsabilité claire devant les autorités publiques. La Commission devrait assurer la promotion de lignes directrices visant à garantir une mise en œuvre cohérente et coordonnée des divers plans d'action nationaux.

Charge fiscale ; paradis fiscaux : étant donné que les interventions publiques massives décidées pour le sauvetage et le soutien de l'industrie bancaire et financière dans plusieurs États membres auront des conséquences évidentes sur les finances publiques et le revenu des citoyens, les députés estiment que la charge fiscale doit être répartie de manière équitable entre tous les contribuables. Cela implique, d'une part, de soumettre à une imposition adéquate tous les acteurs financiers et, d'autre part, de prévoir une diminution progressive et nette de la pression fiscale sur les salaires moyens et bas de manière à réduire la pauvreté et à favoriser la consommation et la croissance de la demande, de façon à répondre à la crise économique actuelle qui mène à la récession. La résolution rappelle également l'importance d'une approche coordonnée au niveau européen pour lutter contre l'évasion et les paradis fiscaux.

Exploiter la flexibilité offerte par le pacte de stabilité et de croissance (PSC) : pour les députés, les politiques macroéconomiques européennes doivent apporter une réponse rapide et coordonnée pour faire face aux risques de récession et d'instabilité financière. La Commission et les États membres (en particulier ceux de la zone euro) sont encouragés à exploiter de manière judicieuse la flexibilité offerte par le pacte de stabilité et à recourir à des mécanismes anticycliques visant à apporter des changements structurels, à répartir efficacement les ressources publiques, à réorienter les dépenses publiques et les investissements pour la croissance, en accordant une attention particulière au rôle des petites et moyennes entreprises. Dans ce contexte, les députés soulignent la nécessité d'une approche commune au niveau des politiques des salaires, qui prévoit des augmentations salariales correspondant à l'inflation réelle et à la productivité.

Mécanisme de consultation et de coordination : les députés réaffirment que le pacte de stabilité révisé permet, déjà, de faire face à des situations particulièrement graves et que la consolidation budgétaire et les objectifs fixés dans les programmes de stabilité et de convergence restent primordiaux pour les perspectives de stabilisation et de croissance. Ils préconisent d'instituer un mécanisme obligatoire de consultation et de coordination entre la Commission et les États membres – notamment ceux de l'Eurogroupe – avant d'adopter des mesures économiques importantes, en particulier en ce qui concerne les dispositions adoptées en réponse à la volatilité des prix de l'énergie, des matières premières et des denrées alimentaires.

Viabilité des finances publiques : les députés considèrent la viabilité des finances publiques comme une condition nécessaire et prioritaire, non seulement pour la stabilité et la croissance et la définition des politiques macroéconomiques, sociales, environnementales et de l'emploi, mais aussi pour le futur de l'économie et du modèle social européen inhérent au développement de l'Union. Ils se déclarent préoccupés par les conséquences directes de l'actuelle crise financière mondiale sur la viabilité et la qualité des finances publiques des États membres, et soulignent que les déficits et la dette publique ont un impact négatif sur la croissance.

Usage plus ciblé du PSC : tout en constatant que le volet correctif du pacte de stabilité et de croissance a été appliqué de manière satisfaisante dans les dernières années, le Parlement souligne l'importance du volet préventif comme instrument essentiel pour assurer la viabilité et la convergence des politiques budgétaires des États membres, en particulier ceux de la zone euro. Les États membres sont invités à faire davantage d'efforts pour consolider leur budget et réduire la dette publique pendant les périodes de croissance.

Dans le nouveau contexte international lié à l'actuelle crise financière et à la récession économique d'ores et déjà perceptible au niveau de l'emploi et de la croissance dans la zone euro, les députés estiment que l'augmentation des déficits est difficile à éviter. Ils suggèrent donc que les États membres fassent un usage plus ciblé de la flexibilité permise par le pacte de stabilité afin de favoriser la reprise économique et la croissance. La Commission est invitée à examiner les implications des critères fixés par le pacte de stabilité dans la conjoncture actuelle.

La résolution souligne également l'importance de mettre au point des **plans macroéconomiques** destinés à remédier aux perturbations externes (telles que la crise financière liée aux crédits hypothécaires), plans qui devront tenir compte de la situation non seulement dans la zone euro, mais aussi dans les économies de l'Union européenne en phase de rattrapage.

Objectifs en matière de finances publiques : le Parlement estime que les objectifs en matière de finances publiques doivent relier de manière cohérente et harmonieuse les plans de stabilité et de convergence aux plans de réforme nationaux. Les députés sont convaincus que la valeur ajoutée de finances publiques européennes saines et tournées vers la croissance doit se manifester - en particulier dans la zone euro - par une politique européenne d'investissements publics dans les infrastructures, définie et coordonnée sur la base d'objectifs communs et partagés, qui pourrait être financée non seulement par les budgets nationaux et (en partie) par le budget de l'Union, mais aussi par de nouveaux instruments de financement européens (comme les euro-obligations ou le Fonds européen d'investissement), destinés à soutenir la croissance, la productivité et la compétitivité de l'Union européenne et de la zone euro dans le monde. L'importance des politiques en faveur de l'emploi et de l'inclusion sociale est également rappelée.

Les députés jugent utile : i) d'instituer un **mécanisme contraignant de consultation des parlements nationaux**, parallèlement au Parlement européen, pour la définition concertée des programmes de stabilité et de convergence et des programmes nationaux de réforme, en veillant à les associer et à les présenter conjointement, si possible à l'automne de chaque année; ii) d'adopter une **nouvelle approche des finances publiques** – systématique et coordonnée entre les États membres, en particulier ceux de la zone euro – qui aura pour objectif de soutenir la croissance économique à long terme.

Qualité des finances publiques (QFP) : les députés estiment fondamental que les États membres s'orientent vers **des politiques de QFP harmonisées** et définies en fonction d'une grille d'évaluation comprenant des indicateurs et des objectifs, à l'élaboration et à la définition desquels le Parlement européen et les parlements nationaux seront associés. Ils encouragent les États membres à adopter des politiques de QFP, associées à un système d'évaluation des politiques budgétaires - *le Performance-based budgeting (PBB)* (sur le modèle de l'OCDE) - destiné à améliorer la qualité des dépenses publiques en renforçant le lien entre allocation des ressources et résultats.

Le rapport préconise **un système d'évaluation des politiques budgétaires** portant sur certains aspects particuliers, tels que: la composition, l'efficience et l'efficacité des dépenses publiques, la structure et l'efficacité du système des recettes, l'efficience et la qualité de l'administration publique, une bonne gouvernance budgétaire, une méthode de coordination des politiques de qualité des finances publiques entre les États membres. Il appelle de ses vœux une meilleure comparabilité des budgets nationaux pour répondre à ces objectifs.

La résolution souligne la nécessité de **réorienter les dépenses publiques** par le biais d'une nouvelle répartition des postes budgétaires donnant la priorité aux secteurs favorables à la croissance, d'une utilisation plus efficace des ressources publiques et de la création d'un réseau intégré associant intelligemment secteurs public et privé. Elle met également en avant la nécessité de réformer et de moderniser les administrations publiques pour les amener à adopter une culture de l'efficacité.

Mesures de réforme fiscale : tout en reconnaissant la difficulté de concevoir de manière univoque une réforme de la fiscalité qui permettrait une augmentation de la croissance, les députés souligne toutefois que quelques mesures communes de réforme fiscale pourraient améliorer considérablement l'efficacité du système fiscal et les recettes fiscales, accroître le nombre d'emploi, réduire les distorsions et renforcer la croissance au niveau européen, notamment, entre autres: i) l'adoption de bases d'imposition plus larges (et de taux moins élevés) permettant de réduire les distorsions et d'augmenter les recettes ; ii) la réduction de la pression fiscale sur le travail grâce à une meilleure répartition de l'impôt entre divers groupes de contribuables; iii) un rééquilibrage des systèmes d'incitation et de réduction d'impôts.

Sur la base de ces orientations, la Commission et les États membres sont invités à développer un **mécanisme de coordination** pour le contrôle et l'évaluation de la qualité des politiques budgétaires des États membres fondé sur des rapports réguliers concernant la qualité, sur l'évaluation de la qualité des finances publiques.