

# Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'Union européenne

Vienne, les 17 et 18 septembre 2018

## Document de travail

### Session 1 : Mise en œuvre d'un cadre de l'UE pour les politiques budgétaires

Le cadre budgétaire de l'UE et de l'Union économique et monétaire (UEM) est en grande partie défini par le Pacte de stabilité et de croissance (PSC). Celui-ci établit un système pour coordonner et surveiller les politiques budgétaires nationales des États membres de l'Union européenne en fixant des limites au déficit budgétaire et à la dette publique et en prévoyant des sanctions en cas de dérapage. Depuis son adoption en 1997, le PSC a fait l'objet d'extensions continues qui en ont considérablement accru la complexité. Au sein de l'Union économique et monétaire, la politique budgétaire relève largement de la compétence des États membres, à l'exception des règles budgétaires. À l'inverse, la Banque centrale européenne détermine la politique monétaire pour l'ensemble de la zone euro.

.....

#### Points à discuter :

- Faut-il renforcer le cadre budgétaire de l'UE et de l'UEM afin de faciliter une orientation budgétaire commune ? Quelles seraient alors les principales difficultés rencontrées ?
- Un mécanisme budgétaire commun serait-il un instrument acceptable et approprié pour approfondir l'UEM ? Quelles conditions un tel instrument devrait-il remplir et comment le financer ?
- Comment simplifier la réglementation budgétaire de l'Union tout en garantissant une efficacité et une flexibilité suffisantes ? Quels éléments prendre en compte lors de cette simplification ?
- Quel rôle reviendrait aux parlements nationaux dans un cadre budgétaire européen plus large ? Comment renforcer leurs pouvoirs de contrôle dans ce contexte ?

.....

Les événements qui ont suivi la crise mondiale à partir de 2007-2008 ont placé la politique budgétaire au cœur du débat public, une des principales raisons pour élargir le cadre budgétaire entre 2011 et 2013 au moyen de trains de mesures dénommés « six-pack », « two-pack » et pacte budgétaire (inclus dans le traité intergouvernemental<sup>1</sup> sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (TSCG)). Le « Six-Pack » visait notamment à renforcer les dispositions relatives à la nécessité d'ajustement en cas de dépassement des plafonds fixés pour la dette publique (réduction annuelle égale à un vingtième de l'écart par rapport au seuil des 60%) et à créer des possibilités de sanctions dans le volet préventif du PSC. Par ailleurs, une règle de dépenses qui prescrit une augmentation maximale admissible des dépenses en fonction de la croissance potentielle de moyen terme venait compléter l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT), défini comme la valeur cible du solde budgétaire structurel corrigé des effets cycliques et non récurrents. Le « Six-Pack » fournit également la base juridique pour la surveillance des déséquilibres

---

<sup>1</sup> Dans son paquet de mesures du 6 décembre 2017, la Commission a présenté une [proposition](#) visant à intégrer les dispositions majeures du TSCG dans le cadre juridique de l'Union européenne.

macroéconomiques prévue dans le Semestre<sup>2</sup> européen. Dans le Pacte budgétaire européen, les États signataires<sup>3</sup> s'étaient engagés à renforcer certaines mesures prévues par le « Six-Pack » (déficit structurel ne dépassant pas 0,5 % du PIB pour une dette publique excédant 60 % du PIB), à intégrer les règles budgétaires dans leur législation nationale et à établir des institutions nationales indépendantes chargées de surveiller le respect de ces règles. Le « Two-Pack » a intégré certaines dispositions du pacte budgétaire dans le droit de l'UE et complété le Semestre européen pour les États de la zone euro avec un calendrier commun fixant les dates de présentation et d'adoption des projets de budget nationaux.

Présenté en juin 2015, le [rapport des cinq présidents](#) a défini une feuille de route pour les prochaines étapes visant à améliorer la gouvernance économique dans la zone euro avec l'achèvement progressif de l'UEM d'ici 2025 pour objectif. Alors que la réalisation de certaines propositions ne s'avère possible qu'à moyen terme, d'autres ont été mises en œuvre immédiatement. On a ainsi révisé le déroulement du Semestre européen, la discussion sur les orientations économiques dans la zone euro débutant dorénavant en novembre et pouvant servir de référence dans le débat relatif aux défis spécifiques nationaux qui a lieu au printemps. À l'échelon européen a été institué un [comité budgétaire européen](#) consultatif indépendant qui a commencé ses travaux en octobre 2016 et dont les fonctions comprennent des évaluations régulières de la convergence budgétaire dans la zone euro ainsi que des avis sur le fonctionnement des règles budgétaires et sur les orientations futures. Ce comité a publié son premier [rapport annuel](#) en novembre 2017.

Le [livre](#) blanc sur l'avenir de l'Europe présenté par la Commission le 1<sup>er</sup> mars 2017 et le [document de réflexion](#) du 31 mai 2017 sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire envisagent plusieurs éventualités qui font actuellement l'objet d'un débat sur la consolidation de l'Union économique et monétaire dans lequel de nombreuses propositions concernent l'élargissement du cadre budgétaire. La Commission a concrétisé certains de ses projets dans le [train de mesures sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire](#) du 6 décembre 2017 et dans ses [propositions sur le cadre financier à moyen terme à partir de 2021](#). Avec leur [déclaration commune de Meseberg](#) du 19 juin 2018, l'Allemagne et la France ont apporté leur contribution au débat qui s'est poursuivi lors du [Conseil européen](#) des 28 et 29 juin 2018. Figurent ci-dessous en résumé diverses initiatives et propositions relatives à la politique budgétaire :

- Au fil du temps, les **règles budgétaires** européennes ont subi de profonds changements, ce qui a rendu leur application beaucoup plus complexe. D'où les exhortations récurrentes lors des discussions relatives à l'évolution de l'UEM pour une simplification où on se limiterait par exemple à une règle pour la dette publique et une pour les dépenses. Sur la demande de la commission ECON du Parlement européen ont été menées [trois études externes](#) contenant des propositions pour simplifier le PSC. 14 économistes français et allemands ont publié sous le titre [CEPR Policy Insight](#) un projet pour redéfinir les règles et le cadre budgétaires de l'UEM, projet discuté dans de nombreux [commentaires](#). Dans son [rapport annuel 2017](#), le comité budgétaire européen a, lui aussi, souligné la complexité et le manque de transparence dont souffre le PSC sous sa forme actuelle et annoncé pour son rapport annuel 2018 des [propositions](#) concrètes pour sa révision. Dans sa [communication](#) sur de nouvelles étapes en

---

<sup>2</sup> Depuis 2011, le semestre européen constitue le cadre pour la coordination de la politique économique au sein de l'UE

<sup>3</sup> Le pacte budgétaire est contraignant pour les 19 pays de la zone euro ainsi que la Bulgarie, le Danemark et la Roumanie.

vue de l'achèvement de l'Union économique et monétaire, la Commission a pour sa part signalé sa volonté de soumettre les règles budgétaires à un examen afin d'en permettre une simplification significative d'ici 2025. Suite à un [avis du Comité économique et financier](#) publié le 29 novembre 2016, la Commission se focalise désormais davantage sur la règle des dépenses dans son évaluation du respect des règles budgétaires, l'avantage étant notamment que l'État peut de manière générale mieux planifier et contrôler ses dépenses que ses recettes.

- La [proposition de la Commission](#) sur le cadre financier pluriannuel prévoit de renforcer sensiblement le **programme d'appui aux réformes pour la période 2021 à 2027** avec un budget total de 25 milliards d'euros. L'**outil d'aide à la mise en place de réformes** permettant d'aider financièrement les États membres à réaliser les réformes prioritaires dans le cadre du Semestre européen<sup>4</sup> sera doté de la plus grande enveloppe (22 milliards d'euros). Ce programme devrait également comprendre un mécanisme de soutien à la convergence qui fournira un appui aux États membres souhaitant adopter l'euro, le programme d'assistance technique aux États membres dans la mise en œuvre des réformes structurelles déjà en cours devant se poursuivre.
- Créer un instrument budgétaire commun assurerait une meilleure coordination des politiques budgétaires au sein de l'UE. La [proposition de la Commission](#) à ce sujet prévoit d'instituer pour la prochaine période du cadre financier pluriannuel un mécanisme européen de stabilisation des investissements qui contribuera à amortir les grands chocs asymétriques et leurs retombées et renforcer l'effet des stabilisateurs automatiques en maintenant les niveaux d'investissement. En cas de choc économique asymétrique majeur dans un pays membre, des prêts « back to back » et des bonifications d'intérêt permettront de soutenir des investissements éligibles. La Commission pourrait mobiliser des prêts d'un montant maximum de 30 milliards d'euros. Pour le budget de l'UE, ils constitueraient des engagements conditionnels qui ne deviendraient effectifs qu'en cas de défaillance d'un État membre dans le remboursement d'un prêt accordé. Les bonifications d'intérêt proviendront d'un fonds de stabilisation qui pourrait être alimenté avec des contributions annuelles versées par les pays de la zone euro sur les revenus de seigneurage (recettes provenant de l'émission de billets) des banques centrales. Même si cet instrument concerne prioritairement les pays de la zone euro, on pourrait envisager la participation d'autres États membres de l'Union européenne à ce fonds dans la mesure où ceux-ci contribuent à son financement.
- Le **mécanisme européen de stabilité (MES)** a été institué en 2012 par un traité intergouvernemental entre les pays de la zone euro afin de remplacer le [Fonds européen de stabilité financière](#) (FESF) comme fonds de secours permanent pour la zone euro.<sup>5</sup> Le 6 décembre 2017, la Commission a présenté une [proposition de directive](#) relative à l'instauration d'un Fonds monétaire européen (FME) sur la base du MES. Il viendrait consolider le MES comme instrument central de gestion de crise dans la zone euro et serait ancré dans le cadre juridique de l'UE. Selon cette proposition, ce FME/MES se verrait aussi adjoindre un rôle d'instrument commun de dernier recours pour le fonds de résolution unique dans le cadre de l'Union bancaire. Lors du [Sommet européen](#) tenu le 28 juin 2018, les dirigeants de l'UE sont

---

<sup>4</sup> Le 23 mars 2018, Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, et António Costa, Premier ministre portugais, ont convenu de lancer le premier projet pilote pour un outil d'aide à la mise en place de réformes en vue de combler les déficits en matière de compétences au Portugal.

<sup>5</sup> Le troisième programme de sauvetage pour la Grèce a pris fin le 20 août 2018. Il n'y a ainsi plus de programmes d'aide en cours actuellement mais le MES maintient une surveillance renforcée dans les pays ayant bénéficié d'un tel programme par le passé.

convenus que l'Eurogroupe devait d'ici décembre 2018 élaborer les objectifs pour ce dernier recours commun et s'entendre sur les modalités relatives au développement futur du MES.

- Le 6 décembre 2017, la Commission a introduit une autre initiative visant à renforcer l'UME dans une [proposition](#) en faveur de la création d'un poste de **Ministre européen de l'Économie et des Finances** chargé de représenter les intérêts conjoints de l'Union européenne et de la zone euro en matière de politique économique et de superviser l'utilisation des instruments budgétaires communs. Toujours selon cette proposition, le ministre pourrait aussi assumer une fonction de vice-président de la Commission ou du président de l'Eurogroupe.