
Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'UE du 12 octobre 2020

Résumé de la Présidence

La quinzième réunion de la Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'UE (SCEG) a eu lieu le 12 octobre 2020 dans le cadre de la dimension parlementaire de la présidence allemande du Conseil de l'UE. La conférence, qui se tenait, pour la première fois depuis sa création en 2013, sous forme de visioconférence en raison de la pandémie actuelle, a réuni un total de 131 délégués : des députés des 26 États membres de l'UE et du Parlement européen, ainsi que des membres des parlements de l'Albanie, pays candidat à l'adhésion, du Liechtenstein, de la Norvège et du Royaume-Uni.

Après l'ouverture de la conférence par le président du Bundestag allemand, Wolfgang Schäuble, les délégués ont débattu, lors de trois sessions, de sujets d'actualité de politique budgétaire, financière et économique. La première session, consacrée aux interactions entre politique monétaire et politique budgétaire dans l'Union économique et monétaire, était présidée par le député André Berghegger, chef de la délégation du Bundestag allemand. La deuxième session sur le futur des règles budgétaires européennes était dirigée par le député Hans Michelbach, membre de la commission des finances du Bundestag allemand, et la troisième session, qui s'est penchée sur le redémarrage économique en Europe, était animée par le député Oliver Wittke, membre de la commission des affaires de l'Union européenne du Bundestag allemand.

1. Ouverture de la conférence

Dans son allocution de bienvenue, Wolfgang Schäuble, président du Bundestag allemand, a vu dans les parlements nationaux des « courroies de transmission » entre les citoyens et les institutions de l'UE. Il a estimé que ce rôle devait inciter les parlementaires à considérer, compte tenu des réformes nécessaires dans l'UE, la crise actuelle comme une chance de changement, et qu'il fallait tout d'abord s'atteler aux tâches les plus urgentes, comme l'extension de la procédure de décision à la majorité qualifiée à d'autres domaines politiques ou un débat de fond sur la répartition des compétences entre l'échelon européen et les États membres. Wolfgang Schäuble a rappelé que nombre des problèmes rencontrés par les États membres ne pourrait être résolu qu'au sein de l'UE et que par une démarche commune, et que c'était aussi le cas des sujets traités par la conférence.

Le président de la délégation du Bundestag allemand, le député André Berghegger, a abordé dans son intervention d'ouverture l'importance des échanges interparlementaires dans la situation de crise actuelle, estimant que, même si l'on admet généralement que les périodes de crise sont des épreuves de vérité pour le pouvoir exécutif, cela n'exempte pas les parlements de leur responsabilité de contrôle de l'action gouvernementale. Selon lui, la conférence SCEG a lieu au bon moment.

2. Session I : Nouveau partenariat : la politique monétaire recevra-t-elle de la politique budgétaire le soutien attendu ?

Isabel Schnabel, membre du directoire de la BCE, a commencé son exposé introductif en donnant un aperçu de la politique monétaire des dernières années, choisissant l'évolution de deux indicateurs clés pour illustrer les changements radicaux survenus : au cours des deux dernières décennies, le taux des opérations principales de refinancement de la BCE a baissé, passant d'un peu moins de 5 % à 0 %. L'inflation (prix à la consommation) a baissé, passant d'une moyenne de 2,2 % pour la période allant de 1999 à août 2008, à la veille de la crise financière, à une moyenne de 1,2 % depuis lors. Elle est donc nettement en dessous de l'objectif de la BCE, qui visait une inflation tout juste inférieure à 2 %. On constate la même évolution dans d'autres espaces monétaires. Isabel Schnabel a indiqué que le non-respect de l'objectif en matière d'inflation et les mesures à prendre pour y remédier faisaient l'objet de l'évaluation stratégique de la BCE. Elle a toutefois évoqué l'existence de facteurs exogènes : les taux d'épargne élevés, le vieillissement des sociétés et les gains de croissance réduits qui, selon elle, pèsent sur le taux d'intérêt naturel. Elle en tire deux conséquences : si le taux d'intérêt naturel baisse, les taux des banques centrales devraient, eux aussi, baisser constamment pour encore pouvoir donner une impulsion, et de nouveaux instruments de la BCE deviendraient nécessaires. Quoi qu'il en soit, elle pense que la politique monétaire n'est pas devenue impuissante et que les critiques, parfois très vives, exprimées à l'égard de la politique de la BCE sont injustifiées. Isabel Schnabel estime notamment que les programmes d'achat n'ont ni sapé le rôle régulateur des marchés financiers ni entraîné d'incitations négatives (aléa moral) et que, au contraire, les marchés financiers suffisamment dotés en liquidités ont pu amortir de nombreux effets (filet de sécurité) pendant la crise. En période de grande incertitude, la politique budgétaire devrait intervenir pour compenser la défaillance des investissements privés, augmentant par là-même l'efficacité de la politique monétaire. Interrogée sur le titre de la session, Isabel Schnabel n'a pas voulu parler de nouveau « partenariat entre la politique monétaire et la politique budgétaire », car cela suggérerait ou impliquerait un degré de coopération incompatible avec l'indépendance de la BCE. Elle a précisé que la BCE mais aussi elle-même étaient néanmoins toujours disponibles pour ce type d'échange.

Dans son exposé introductif, le ministre fédéral des Finances de la République fédérale d'Allemagne, Olaf Scholz, a rappelé que la SCEG avait son origine dans la crise financière et la crise de la dette souveraine, estimant que cela avait renforcé la démocratie européenne. Il s'est dit heureux que l'Union européenne ait rapidement fait preuve de solidarité pendant la crise, ce qui a notamment fait que jusqu'à présent, aucun pays n'ait connu de difficultés de paiement. Pour Olaf Scholz, le nouveau cadre financier pluriannuel et le programme de relance sont un progrès important, en particulier parce que l'Union investit massivement dans les technologies d'avenir. Le ministre des Finances a souligné que (i) les ressources financières devraient être levées par l'UE elle-même et être utilisées non pour le financement courant des budgets, mais pour l'investissement, (ii) le remboursement devrait commencer rapidement et (iii) l'UE devrait recevoir de nouvelles ressources propres pour renforcer le remboursement. À ses yeux, cela augmentera l'intégration budgétaire de l'UE ; des progrès restent bien entendu nécessaires pour l'union bancaire et l'union des marchés de capitaux. Olaf Scholz a cependant estimé que l'UE était sur la voie d'une « Union plus parfaite ».

Répondant à des questions des députés, Isabel Schnabel, membre du directoire de la BCE, a abordé le risque de formation de bulles des prix d'actifs et les inégalités croissantes au sein de la société. Elle a contesté la thèse selon laquelle la politique monétaire de la BCE n'aurait eu aucun impact sur l'économie réelle : de nombreux Européens possédant des biens immobiliers, ils bénéficient eux aussi de l'augmentation des prix des actifs. Il faudrait examiner de près la mesure future de l'inflation. Le ministre fédéral des Finances Olaf Scholz a identifié un déficit d'investissements dans l'économie réelle, déficit qui n'a selon lui rien à voir avec des sujets comme l'inflation ou les bulles des prix d'actifs. Il s'est au contraire exprimé en faveur d'une réorientation des investissements financiers vers l'économie réelle, ajoutant qu'en outre, l'État devait investir dans les infrastructures publiques. Il a enfin plaidé pour une utilisation renforcée des capitaux propres.

Interrogée sur la date d'une normalisation de la politique monétaire, Isabel Schnabel, membre du directoire de la BCE, a souligné que la BCE déterminait sa politique monétaire en premier lieu par son mandat et par les données disponibles. Le recul du taux d'intérêt naturel aurait, selon elle, eu comme conséquence que la politique monétaire conventionnelle a atteint ses limites, et rendu nécessaire le recours à des instruments non conventionnels. L'inquiétude générale et, plus particulièrement, la crainte de perdre son emploi, constituent actuellement à ses yeux les problèmes les plus pressants. Cette situation pourrait inciter les ménages à reporter leurs dépenses de consommation. À cela s'ajoute un manque d'investissements privés. Pour Isabel Schnabel, la réaction principale doit être budgétaire, la politique monétaire n'étant ici, contrairement au passé, qu'une solution de deuxième recours. La future politique monétaire de la BCE dépendra de l'évolution économique, de la conjoncture et de la réaction de la politique budgétaire. La politique monétaire ne peut que soutenir l'objectif fondamental de *Next Generation EU*, générer une croissance à long terme. Le ministre fédéral des Finances, Olaf Scholz, a souligné que l'UE avait réagi correctement au plan budgétaire, estimant que grâce aux annonces claires qui avaient été faites, les marchés avaient fait confiance aux réponses européennes. Quand on observe ces programmes de grande ampleur, on constate qu'ils traitent les problèmes actuels (comme le chômage partiel et les investissements dans le secteur de la santé, par exemple). Pour Olaf Scholz, il faut répondre rapidement aux besoins en investissements et utiliser les fonds pendant la crise, sans retard.

Les participants ont par ailleurs discuté de la coordination de la politique économique et de la politique fiscale. Le ministre fédéral des Finances, Olaf Scholz, a invité à agir contre l'érosion de la base d'imposition et contre le transfert des bénéficiaires, notant que l'on a intensifié les efforts en matière de lutte contre l'évasion fiscale et renvoyant aux actions engagées dans le cadre de l'OCDE. Isabel Schnabel, membre du directoire de la BCE, a expliqué que la pandémie avait accru la divergence au sein de la zone euro, estimant que cela n'était pas dû au comportement des États membres, mais au fait qu'ils sont touchés à des degrés différents par la pandémie. Selon elle, la politique budgétaire devrait trouver le moyen de faire face à cette divergence.

Assurant en quelque sorte la transition avec la session suivante, des participants ont demandé si les règles du Pacte de stabilité et de croissance étaient encore adaptées à la situation actuelle. Olaf Scholz, le ministre fédéral des Finances, a estimé que les règles budgétaires avaient fait la

preuve de leur souplesse. À ses yeux, le fait que l'UE puisse maintenant aussi prendre des engagements communs et que le remboursement puisse débuter avant la fin du cadre financier pluriannuel constitue un progrès. Pour Isabel Schnabel, membre du directoire de la BCE, le Pacte de stabilité et de croissance doit être réformé, car ses règles sont très complexes, difficiles à mettre en œuvre et procycliques. Le député Hans Michelbach, qui a présidé la session, a constaté en conclusion de celle-ci qu'une refonte des règles budgétaires européennes n'aurait de sens qu'après avoir surmonté la crise économique. Selon lui, si les modifications apportées tiennent compte des différentes expériences des États membres ainsi que des observations des institutions européennes, l'UE pourra dégager un ensemble de règles qui sera accepté par tous.

3. Session II : L'avenir des règles budgétaires européennes : les règles de surveillance budgétaire sont-elles encore pertinentes ?

Dans son exposé introductif, le directeur général du Mécanisme européen de stabilité (MES), Klaus Regling, a rappelé que le Pacte de stabilité et de croissance avait, par le passé, souvent connu une mise en œuvre procyclique : dans les périodes d'évolution économique positive, les États membres avaient souvent omis d'intégrer dans leurs budgets publics des réserves leur permettant, en période de récession, de prendre des mesures budgétaires correctives sans violer les règles. Compte tenu de la suspension des règles décidée en mars 2020, dans un premier temps de manière temporaire en réponse à la pandémie de Covid-19, il a estimé qu'il était important d'indiquer rapidement aux États membres un cap budgétaire clair pour les deux à trois prochaines années et, qu'en même temps, il fallait réformer les règles pour les rendre plus transparentes et plus efficaces.

Le commissaire européen Paolo Gentiloni a critiqué le fait que, par le passé, les règles budgétaires de l'UE n'aient pas pu réduire l'endettement dans tous les États membres. Il a estimé que les règles actuelles étaient trop complexes et qu'en outre, on n'avait pas toujours trouvé le bon équilibre entre stabilisation macroéconomique et viabilité de la dette. Il n'en reste pas moins que dans une union économique et monétaire, et donc dans la zone euro, il est toujours nécessaire de coordonner les politiques budgétaires nationales. Selon Paolo Gentiloni, il est important de simplifier les règles et de créer des incitations à l'investissement. Il faut aussi, face à l'augmentation de l'endettement dû à la crise, discuter d'une règle en matière de dette. Par ailleurs, il est nécessaire de mettre en place, au niveau européen, une fonction de stabilisation budgétaire durable venant compléter la politique monétaire.

Lors de la discussion avec les députés qui a suivi, le commissaire Gentiloni a confirmé que le Pacte de stabilité et de croissance devrait en tout état de cause rester désactivé en 2021 et, éventuellement, même l'année suivante. Un élément déterminant sera selon lui l'évolution économique dans les États membres. Le directeur général du MES, Klaus Regling, a réfuté l'argument selon lequel l'endettement public élevé lié aux aides à la relance serait contracté aux dépens des générations futures. Si aucune de ces mesures budgétaires n'avait été prise, que ce soit au niveau national ou européen, cela constituerait effectivement un poids pour les générations futures, car la performance économique baisserait encore davantage. En réagissant aussi massivement au niveau de la politique budgétaire, les institutions européennes et les gouvernements nationaux ont donc agi dans l'intérêt des générations futures.

Les participants étaient largement d'accord sur la nécessité de simplifier les règles budgétaires européennes. Un point controversé, en revanche, était la question de savoir si certains types de dépenses devraient être exclus des règles budgétaires, par exemple pour faciliter les investissements dans la transformation numérique et écologique.

4. Session III : Redémarrage économique en Europe – Quelles sont les prochaines étapes ?

Cette session a été l'occasion de faire un état des lieux de la situation économique en Europe et de se demander ce qui est déterminant maintenant pour la reprise de la conjoncture et la relance après la pandémie de Covid-19.

Le ministre fédéral de l'Économie et de l'Énergie de la République fédérale d'Allemagne, Peter Altmaier, a identifié trois grands défis dont il estime que l'Europe doit les résoudre en même temps : la relance économique après la Covid-19, le processus de développement du numérique et l'objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050. À ses yeux, il est donc juste, au plus fort de la pandémie, de lancer un signal très clair pour chacun de ces trois défis. Ne serait-ce que parce qu'il existe, au sein du marché unique et de l'Union monétaire, un intérêt primordial à voir l'évolution économique avancer dans tous les États membres de l'UE. Selon Peter Altmaier, la Covid-19 a frappé l'économie européenne avec une violence inédite, mais la crise donne aussi à l'UE la chance de mieux se préparer à l'avenir. Le ministre fédéral de l'Économie estime que l'Europe doit jouer un rôle de chef de file dans des processus comme le développement du numérique, le traitement des données ou l'intelligence artificielle, car ces évolutions ont une influence énorme sur la croissance future et le marché de l'emploi. L'UE s'est donné trente ans pour atteindre la neutralité climatique. Pour réussir, on n'attend pas de voir ce que font les autres nations industrielles, on agit. Peter Altmaier a souligné l'importance du Parlement européen et des parlements nationaux pour l'intégration européenne et rendu hommage à la coopération et aux échanges qui ont lieu aux différents niveaux pendant la conférence.

Selon lui, il faut que la Commission européenne, les États membres et le Parlement européen parviennent le plus rapidement possible à un accord sur le cadre financier pluriannuel et le fonds de relance.

Le vice-président exécutif de la Commission européenne, Valdis Dombrovskis, a rappelé dans son intervention que dès le début de la pandémie, l'UE avait montré au monde qu'elle était capable d'agir avec rapidité et détermination pour protéger les entreprises et l'activité indépendante, stimuler l'économie et œuvrer dans l'unité en faveur de la relance. Il estime toutefois que l'Europe est malheureusement encore dans une situation exceptionnelle et que l'économie européenne connaît la plus profonde récession de toute son histoire. Selon lui, l'UE et les États membres ont bien coopéré pour amortir le choc, mais il reste de nombreux défis à surmonter, comme l'augmentation des faillites d'entreprises ou les créances douteuses. Le vice-président Dombrovskis a souligné que l'UE avait maintenant une occasion unique, celle de pouvoir aider tous les États membres à sortir renforcés de la crise actuelle. Selon lui, le fonds de relance donne à l'UE la possibilité d'investir dans la résilience de l'économie et de la société ainsi que dans la transformation verte et numérique. Le plan de sauvetage est une réponse sans précédent à une

crise sans précédent. Le Conseil européen et le Parlement européen doivent maintenant parvenir rapidement à un accord afin que les fonds puissent être utilisables au début de 2021.

Le vice-président Dombrovskis a exhorté la présidence allemande du Conseil de l'UE et les États membres à ratifier dès que possible la décision relative aux ressources propres. Il a souligné que les États membres devaient unir leurs forces pour réaliser leurs projets au sein du Fonds de relance et de résilience afin d'avoir un impact au niveau européen et il s'est expressément félicité des propositions communes avancées par l'Allemagne et la France. Il a indiqué que les investissements et les réformes allaient toujours de pair et que les propositions nationales seraient donc évaluées sur la base des recommandations nationales des deux dernières années. Valdis Dombrovskis a estimé que le Parlement européen et les parlements nationaux avaient un rôle essentiel à jouer, car leur intégration et leur participation sont déterminantes pour que les plans soient bien conçus, de grande qualité et bien ciblés. Selon lui, l'appropriation des plans de relance respectifs par les parlements nationaux est la clé d'une mise en œuvre efficace, qui pourrait générer jusqu'à 2 % de croissance supplémentaire du PIB et créer jusqu'à deux millions d'emplois.

Le député Oliver Wittke, qui a présidé la session, a souligné qu'il fallait trouver des réponses ambitieuses, à la hauteur de l'effondrement historique de l'activité économique, et indiqué qu'il était important d'associer étroitement les parlements nationaux et le Parlement européen à la mise en œuvre des programmes. Les plans de relance et de résilience que les États membres doivent soumettre pour pouvoir recevoir des fonds dans le cadre du plan de relance *Next Generation EU* ont besoin d'un suivi parlementaire. Oliver Wittke a souligné qu'il serait également déterminant d'imbriquer les mesures d'aide nationales et les programmes européens afin que les fonds soient mis en œuvre de façon ciblée.

Pendant la discussion, des participants se sont dits préoccupés par le retard que pourraient prendre les négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel et sur le programme de relance qui lui est associé. Un large consensus s'est manifesté sur le fait que les mesures d'aide devraient être rapidement opérationnelles pour pouvoir appuyer durablement la reprise économique. Certains participants ont critiqué le fait que les parlements n'aient pas été associés dès le début à la conception et au développement des mesures. Ils ont exigé que le développement du numérique et le changement climatique soient encore davantage pris en compte dans l'utilisation des ressources. Quelques délégués ont réclamé des progrès rapides lors de la recherche de nouvelles ressources propres pour le budget de l'UE. D'autres participants ont critiqué la revendication, exprimée pendant le débat, d'un assouplissement temporaire des directives de passation des marchés de l'UE destiné à permettre un versement plus rapide des fonds pour relancer l'économie.