



PARLEMENT EUROPÉEN

2014 - 2019

Commission des affaires économiques et monétaires

2014/2145(INI)

5.2.2015

PROJET DE RAPPORT

sur l'examen du cadre de gouvernance économique: bilan et enjeux
(2014/2145(INI))

Commission des affaires économiques et monétaires

Rapporteure: Pervenche Berès

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
EXPOSÉ DES MOTIFS	11

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur l'examen du cadre de gouvernance économique: bilan et enjeux (2014/2145(INI))

Le Parlement européen,

- vu le règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière¹,
- vu le règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro²,
- vu la lettre du 3 juillet 2013 d'Olli Rehn, alors vice-président de la Commission, concernant l'application de l'article 5, paragraphe 1 du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques,
- vu le règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques³,
- vu le règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs⁴,
- vu le règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro⁵, vu la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres⁶,
- vu le règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques⁷,

¹ JO L 140 du 27.5.2013, p. 1.

² JO L 140 du 27.5.2013, p. 11.

³ JO L 306 du 23.11.2011, p. 12.

⁴ JO L 306 du 23.11.2011, p. 33.

⁵ JO L 306 du 23.11.2011, p. 1.

⁶ JO L 306 du 23.11.2011, p. 41.

⁷ JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

- vu le règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro¹,
- vu sa résolution du 13 mars 2014 sur le rapport d'enquête sur le rôle et les activités de la troïka (Banque centrale européenne (BCE), Commission et Fonds monétaire international) dans les pays sous programme de la zone euro²,
- vu sa résolution du 12 décembre 2013 sur les problèmes constitutionnels d'une gouvernance à plusieurs niveaux dans l'Union européenne³,
- vu sa résolution du 1^{er} décembre 2011 sur le semestre européen pour la coordination des politiques économiques⁴,
- vu sa résolution du 6 juillet 2011 sur la crise financière, économique et sociale: recommandations concernant les mesures et initiatives à prendre⁵,
- vu la communication de la Commission du 28 novembre 2014 intitulée "Réexamen de la gouvernance économique – Rapport sur l'application des règlements (UE) n° 1173/2011, (UE) n° 1174/2011, (UE) n° 1175/2011, (UE) n° 1176/2011, (UE) n° 1177/2011, (UE) n° 472/2013 et (UE) n° 473/2013" (COM(2014)0905),
- vu la communication de la Commission du 13 janvier 2015 intitulée "Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance" (COM(2015)0012),
- vu les conclusions des Conseils européens de juin et décembre 2014,
- vu les conclusions du sommet de la zone euro d'octobre 2014,
- vu le discours prononcé le 15 juillet 2014 par Jean-Claude Juncker, président de la Commission, devant le Parlement européen,
- vu l'examen annuel de la croissance 2015 (COM(2014)0902),
- vu le discours prononcé le 22 août 2014 par Mario Draghi, président de la BCE, lors du colloque annuel des banques centrales à Jackson Hole,
- vu les conclusions de Cruz Villalón, avocat général de la Cour de justice de l'Union européenne, du 14 janvier 2015, concernant la légalité du programme d'opérations monétaires sur titres de la BCE,
- vu l'annonce de la BCE du 22 janvier 2015 concernant une extension du programme de rachat d'actifs,

¹ JO L 306 du 23.11.2011, p. 8.

² Textes adoptés de cette date, P7_TA(2014)0239.

³ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2013)0598.

⁴ JO C 165 E du 11.6.2013, p. 24.

⁵ JO C 33 E du 5.2.2013, p. 140.

- vu le document spécial (Occasional Paper) de la BCE n° 157 de novembre 2014 intitulé "The identification of fiscal and macroeconomic imbalances – unexploited synergies under the strengthened EU governance framework" (Identification des déséquilibres budgétaires et macroéconomiques – synergies inexploitées dans le cadre de gouvernance renforcé de l'Union européenne),
 - vu le document de juillet 2014 du Bureau central du plan des Pays-Bas intitulé "Structural budget balance: a love at first sight turned sour" (L'équilibre budgétaire structurel: un coup de foudre qui tourne mal),
 - vu le document (Working Paper) n° 977 de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) du 6 juillet 2012 intitulé "Implications de l'incertitude des écarts de production en temps de crise",
 - vu le document (Working Paper) n° 163 sur les questions sociales, l'emploi et la migration de l'OCDE du 9 décembre 2014 intitulé "Trends in income inequality and its impact on economic growth" (Évolution des inégalités de revenus et leurs incidences sur la croissance économique),
 - vu la note de travail des services du FMI de septembre 2013 intitulée "Towards a fiscal union for the euro area" (Vers une union budgétaire pour la zone euro),
 - vu l'article 52 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des affaires économiques et monétaires et les avis de la commission de l'emploi et des affaires sociales, de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs, et de la commission des affaires constitutionnelles (A8-0000/2015),
- A. considérant que, selon les prévisions d'automne de la Commission, après deux années consécutives ayant enregistré, contrairement aux attentes, une croissance négative, le produit intérieur brut (PIB) de la zone euro devrait augmenter de 0,8 % en 2014 et de 1,1 % en 2015, ce qui signifie qu'il n'y aura pas cette année de retour au taux de croissance antérieur à la crise;
 - B. considérant que les États membres continueront d'afficher des écarts considérables, même avec l'intervention de la troïka, les taux de croissance du PIB attendus en 2014 allant de -2,8 % à Chypre à +4,6 % en Irlande, ce qui témoigne de divergences internes croissantes et de plus en plus dommageables;
 - C. considérant que, d'après les prévisions d'automne de la Commission, les investissements dans la zone euro ont diminué de 3,4 % en 2012, de 2,4 % en 2013 et de 17 % depuis le début de la crise, et que le taux de reprise attendu en 2014 (0,6 %) et estimé pour 2015 (1,7 %) restent très faibles; considérant qu'un manque d'investissements peut autant porter préjudice aux générations futures qu'une dette publique excessive;
 - D. considérant qu'un plan d'investissement européen visant à lever 315 milliards d'euros en nouveaux investissements sur les trois prochaines années est en cours d'élaboration;

Bilan du cadre de gouvernance économique actuel

1. est d'avis que la situation économique actuelle appelle des mesures urgentes, complètes et décisives de lutte contre la menace de déflation ou de très faible inflation, la croissance atone et la montée du chômage;
2. signale que, sous sa forme actuelle, le cadre de gouvernance économique ne permet pas un véritable débat sur les perspectives économiques de la zone euro ou sur une stratégie budgétaire globale et ne traite pas les différentes situations économiques et budgétaires de la même manière;
3. relève que certaines initiatives importantes comprenant des recommandations stratégiques s'appuyaient sur des prévisions économiques qui n'anticipaient pas les faibles croissance et inflation enregistrées et qu'elles n'ont pas entièrement tenu compte de la sous-estimation du multiplicateur budgétaire, de l'importance de l'effet de contagion d'un pays à l'autre dans un contexte d'assainissement budgétaire synchronisé et de l'incidence déflationniste du cumul des réformes structurelles;
4. souligne que la situation actuelle requiert une coordination économique renforcée et générale (afin d'accroître la demande globale, d'améliorer la viabilité des finances publiques et de permettre des réformes structurelles équitables et viables ainsi que les investissements associés) et des mesures rapides pour réparer les failles les plus visibles du cadre de gouvernance économique;
5. met en garde contre l'accumulation des procédures, qui complique le cadre de gouvernance économique et le rend opaque, ce qui porte atteinte à l'adhésion et à l'acceptation des parlements, des partenaires sociaux et des citoyens en ce qui concerne les lignes directrices, recommandations et réformes qui découlent de ce cadre;
6. reconnaît que des progrès ont été réalisés eu égard au débat sur l'objectif budgétaire à moyen terme et à l'amélioration de l'adhésion au débat national dans les pays membres de la zone euro, en partie grâce à la contribution des conseils budgétaires nationaux;

Quelle meilleure utilisation de la flexibilité offerte par les règles existantes?

7. met en avant toutes les dispositions existantes du pacte de stabilité et de croissance (PSC), qui ont été instaurées dans l'optique d'une politique anticyclique; estime regrettable que ces dispositions n'aient pas été pleinement exploitées ces dernières années, dans un contexte de faible inflation, de croissance atone et de montée du chômage;
8. salue le fait que, dans sa communication interprétative sur la flexibilité, la Commission reconnaisse que la manière dont les règles budgétaires actuelles sont interprétées est un élément clé en ce qui concerne le comblement du retard d'investissement dans l'Union et la mise en place de réformes structurelles propices à la croissance;
9. se dit favorable à toutes les mesures d'incitation pour le financement du nouveau Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), notamment celle consistant à déclarer les contributions nationales au Fonds neutres sur le plan budgétaire dans le

cadre du PSC; demande que soit précisé le traitement concret de ces contributions en vertu du nouveau modèle présenté dans la communication;

10. estime que la communication élargit, à juste titre, le champ de la clause d'investissement et utilise la flexibilité offerte par le volet préventif du pacte pour prendre en compte les programmes d'investissement des États membres, notamment les dépenses des projets au titre des politiques structurelles et de cohésion, dont l'initiative pour l'emploi des jeunes, les réseaux transeuropéens et le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, ainsi que le cofinancement au titre du FEIS; considère que cette approche doit être réévaluée dans les plus brefs délais et appliquée de façon symétrique au volet correctif du PSC;
11. estime que la clause des réformes structurelles au titre du volet préventif et la façon dont les plans de réforme structurelle sont pris en compte au titre du volet correctif représentent une avancée vers une mise en œuvre plus efficace des réformes par les États membres; demande que soient précisés les types de réforme structurelle éligibles dans ce nouveau système; est d'avis que le volet correctif du pacte devrait aussi établir un lien direct et explicite avec le coût, l'effet sur la période considérée et l'intérêt des réformes structurelles;
12. considère que les réformes structurelles devraient avoir une incidence socioéconomique positive et contribuer à l'augmentation de la capacité administrative;
13. déplore, cependant, que la communication n'évoque pas le type de "circonstances inhabituelles" indépendantes de la volonté d'un État membre qui l'autoriserait à s'écarter temporairement de la trajectoire correctrice qui le conduirait à son objectif budgétaire à moyen terme;

Coordination plus étroite et convergence économique: améliorations possibles du pacte de stabilité et de croissance dans le cadre de la révision du six-pack et du two-pack

14. est d'avis que le PSC et le semestre européen instaurent davantage de flexibilité et de législation non contraignante; invite la Commission à faire usage de cette flexibilité et à proposer des changements de réglementation si nécessaire;
15. demande à la Commission et au Conseil de mieux articuler les cadres budgétaires et macroéconomiques, en particulier dans le volet correctif du PSC, afin de faire en sorte que les parties prenantes puissent débattre plus tôt, en tenant compte de la nécessité d'accentuer la convergence entre les pays membres de la zone euro, ainsi que du rôle des parlements nationaux et des partenaires sociaux dans la conception et la mise en œuvre des réformes structurelles;
16. affirme que l'examen annuel de la croissance et la recommandation pour la zone euro doivent être mieux pensés et mieux utilisés pour permettre la tenue d'un débat économique global, notamment au sujet de la convergence dans la zone euro; propose que les recommandations par pays soient formulées dans l'optique d'un meilleur équilibre entre l'examen annuel de la croissance et la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM), et suggère que la recommandation pour la zone euro devienne obligatoire, après un véritable débat avec le Parlement européen, et

prévoit des mesures d'incitation pour encourager son application; demande que la recommandation émise au titre de la procédure pour déficit excessif soit rattachée aux recommandations par pays;

17. invite la Commission à évaluer si la règle actuelle du 1/20^e relative à la réduction de la dette est viable et si elle doit faire l'objet d'une révision;
18. demande à la Commission de rendre la stratégie à trois piliers (investissement, règles budgétaires et réformes structurelles), présentée dans l'examen annuel de la croissance 2015, plus concrète dans la recommandation pour la zone euro et dans les recommandations par pays, ainsi que de consolider sa démarche en instaurant un quatrième pilier sur la fiscalité;
19. est d'avis que les conseils budgétaires nationaux pourraient jouer un rôle utile au niveau européen; demande la création d'un réseau européen pour la réalisation d'une analyse indépendante des perspectives économiques qui constituerait le fondement d'un véritable débat politique entre les parties prenantes;
20. considère que la PDM doit être utilisée de manière plus équilibrée entre les pays déficitaires et excédentaires, et dans le but de détecter les pays disposant d'une marge de manœuvre importante en la matière;
21. encourage la Commission à examiner les manières de faire davantage correspondre les volets préventif et correctif du PSC, notamment pour ce qui est des investissements autorisant un écart temporaire vis-à-vis de l'objectif budgétaire à moyen terme ou de la trajectoire correctrice vers celui-ci, dans la limite d'une marge de sécurité prévue dans le volet préventif;
22. demande à la Commission de tenir compte de tous les facteurs pertinents, y compris de la croissance et de l'inflation réelles, lors de l'évaluation des situations économiques et budgétaires des États membres au titre de la procédure pour déficit excessif;
23. insiste sur la nécessité de préciser la façon dont les mesures suivies d'effets sont prises en compte dans le cadre de cette procédure;
24. souligne que l'accent mis sur les déficits structurels depuis la réforme du pacte de stabilité et de croissance de 2005, conjointement à l'introduction d'une règle de dépenses à l'occasion de la réforme de 2011, crée la possibilité d'une mise en œuvre discrétionnaire du PSC, étant donné que le calcul du potentiel de croissance, sur lequel s'appuie l'évaluation des déficits structurels, et celui de la règle de dépenses partent de plusieurs hypothèses contestables et sont largement revus entre les prévisions de la Commission d'automne et de printemps, ce qui se traduit par l'existence de plusieurs calculs et d'évaluations divergentes pour la mise en œuvre du PSC;
25. invite la Commission, lorsqu'elle évalue la situation budgétaire des États membres, à favoriser un meilleur équilibre entre l'effet des mesures budgétaires convenues et les chiffres budgétaires fondés sur le potentiel de croissance estimé du PIB, les écarts de production et les déficits structurels susceptibles d'être, plus tard, à l'origine d'un changement radical inattendu;

Responsabilité démocratique et défis à venir dans le cadre du renforcement de la gouvernance économique

26. estime qu'il est absolument nécessaire de réduire la complexité, ainsi que de renforcer l'adhésion, la transparence et la démocratie dans la gouvernance économique; est d'avis qu'il n'est pas possible d'aller vers une intégration plus poussée en ajoutant une nouvelle série de règles à celles qui existent déjà;
27. admet, au regard de la situation actuelle, que le cadre de gouvernance économique doit être corrigé et complété à moyen comme à long terme pour que l'Union européenne et la zone euro soient à même de relever les défis de la convergence et des investissements et de la confiance durables;
28. demande que les lignes directrices annuelles pour la croissance durable soient régies par la procédure de codécision et que cela entre en vigueur à l'occasion de la prochaine modification du traité; charge son Président de présenter les lignes directrices annuelles pour la croissance durable, avec les modifications du Parlement, à l'occasion du Conseil européen du printemps;
29. réaffirme que la législation mise en œuvre pendant la crise à partir d'accords intergouvernementaux est dépourvue de responsabilité démocratique au niveau de l'Union;
30. rappelle qu'il a affirmé que la création du mécanisme européen de stabilité en dehors de la structure des institutions de l'Union représente un retour en arrière pour l'intégration de l'Union sur le plan politique et exige, par conséquent, que le mécanisme soit pleinement intégré au cadre communautaire et rendu formellement responsable devant le Parlement;
31. préconise un nouveau cadre juridique pour les futurs programmes d'assistance de façon à garantir que toutes les décisions soient prises sous la responsabilité de la Commission, pleinement secondée par le Parlement;
32. demande, conformément aux conclusions de l'avocat général de la Cour de justice, que la BCE ne participe à aucun programme d'assistance;
33. sollicite une réévaluation du processus décisionnel de l'Eurogroupe de façon à assurer une responsabilité démocratique appropriée; est d'avis qu'il conviendrait, à long terme, que le commissaire chargé des affaires économiques exerce les fonctions de président de l'Eurogroupe;
34. rappelle qu'une véritable union économique et monétaire ne peut se réduire à un ensemble de règles, mais qu'elle nécessite aussi une capacité budgétaire accrue au niveau de la zone euro;
35. réaffirme que l'union bancaire était le fruit d'une volonté politique d'éviter une crise financière et qu'il faut une volonté équivalente en ce qui concerne l'élaboration d'une union budgétaire pour éviter une crise politique;

36. engage la Commission à élaborer une feuille de route ambitieuse qui tienne compte du besoin de réformes de la gouvernance économique, comme le souligne le présent rapport, et qui lui serait présentée à la fin mai 2015, avant le Conseil européen du mois de juin;
37. invite les parties prenantes, dans cette prochaine étape incontournable de l'union économique et monétaire, à adopter une démarche globale et à explorer toutes les options qui ont fait l'objet d'une documentation et d'un débat exhaustifs pendant une longue période dans l'optique d'un renforcement de cette union, dont:
 - la mise en place d'une "union fiscale",
 - l'instauration d'un volet social, comprenant un dispositif de salaire minimum et un régime de prestations de chômage minimales pour la zone euro, ainsi que des réformes approfondies en faveur de la mobilité,
 - l'intégration du mécanisme européen de stabilité dans le droit de l'Union et l'introduction d'une nouvelle approche concernant les obligations européennes,
 - la création d'une nouvelle capacité budgétaire de la zone euro visant à financer notamment les mesures anticycliques, les réformes structurelles ou une partie de la réduction de la dette;
38. demande que ce système respecte le format "4+1 présidents", incluant le président du Parlement européen;
39. prie son président de représenter le Parlement dans le cadre de cette prochaine mission en vertu du mandat que lui accorde la présente résolution;
40. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Conformément au mandat reçu des coordinateurs de la commission ECON en septembre 2014, ce rapport contribue à évaluer l'efficacité du cadre juridique, et notamment à déterminer si les dispositions régissant la prise de décisions se sont avérées suffisamment solides et si des progrès ont été réalisés afin d'assurer une coordination plus étroite des politiques économiques et une convergence soutenue des performances économiques des États membres, conformément au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Depuis lors, trois événements majeurs ont eu lieu: la demande adressée par le sommet de la zone euro le 24 octobre 2014 au président de la Commission en vue d'une reprise du travail sur le rapport des quatre présidents et la publication par la Commission de deux communications, l'une du 28 novembre 2014 intitulée "Réexamen de la gouvernance économique – Rapport sur l'application des règlements" et l'autre intitulée "Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance".

Ce rapport a été élaboré dans un contexte où, plus de sept ans après le début de la crise, l'euro a été sauvé grâce à des mesures auxquelles personne n'aurait auparavant pu imaginer parvenir, parmi lesquelles la révision du pacte de stabilité et de croissance (PSC), le pacte budgétaire, la création d'un mécanisme européen de stabilité (MES) et l'union bancaire, sans oublier le rôle moteur joué par la Banque centrale européenne (BCE). Mais il intervient également à une période où, dans la zone euro, selon les derniers chiffres publiés par Eurostat, le taux de chômage était de 11,5 % en novembre 2014, l'inflation annuelle, en baisse, était estimée à - 0,2 % en décembre 2014 et les prévisions d'automne de la Commission européenne faisaient état d'une croissance économique faible pour 2014 (+0,8 %).

Le rapport s'appuie sur ces éléments et sur l'analyse des premières années de mise en œuvre du nouveau cadre de gouvernance économique, modifié pendant la crise. À la lumière des éléments actuels, le caractère incomplet de l'Union économique et monétaire (UEM) et les faibles performances de la zone euro depuis 2011 ont donné lieu à un débat sur la panoplie de mesures adoptées à la suite de la crise de la dette souveraine, compte tenu des résultats décevants de la zone euro par rapport à ses homologues. Dans le même esprit, un bulletin économique¹ de la Commission analysant la zone euro entre 2011 et 2013 conclut que les mesures d'assainissement simultanées prises dans les pays de la zone euro – à la suite des politiques expansionnistes décidées par le G20 au lendemain de la faillite de Lehman Brothers – ont eu un impact négatif considérable sur la production et des retombées négatives importantes. Le rapport relève que les nouvelles dispositions n'ont pas permis de prendre suffisamment en compte l'effet cumulatif, au niveau européen, des politiques menées à l'échelle nationale, et notamment de la stratégie budgétaire globale, et n'ont donc pas permis de répondre aux risques résultant des divergences croissantes entre les économies de la zone euro, de la menace de la déflation, de la croissance atone et de la montée du chômage.

Dans ce contexte, le rapport indique que les effets négatifs, sur les perspectives de croissance, de la contraction simultanée des politiques budgétaires en Europe a été largement sous-estimé et que les clauses de flexibilité prévues par le PSC pour la mise en œuvre de politiques

¹ "Fiscal consolidations and spillovers in the euro area periphery and core", Jan in't Veld, Economic Papers n° 506, Commission européenne, octobre 2013, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/pdf/ecp506_en.pdf

économiques anticycliques dans un contexte de croissance inférieure au potentiel n'ont pas été intégralement mises à profit ou n'ont jusqu'à présent, en raison également d'une interprétation restrictive, pas apporté une marge de manœuvre suffisante pour faire face aux défis auxquels l'Europe était confrontée.

L'attention importante accordée au déficit structurel pour ce qui est d'évaluer la mise en œuvre des dispositions du PSC, qui a donné lieu à une interprétation discrétionnaire dans la mesure où, par sa structure, cet indicateur fait l'objet de nombreuses hypothèses contestables, vaut donc la peine d'être discutée. La tendance à l'assainissement de ces dernières années, permise par cette évaluation de la mise en œuvre du PSC, a parfois nui au financement de réformes structurelles, de même qu'aux besoins de longue date en matière d'investissement, et a peut-être suscité des contradictions en ce qui concerne les recommandations stratégiques formulées dans le but d'atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020.

Dans ce contexte, la Commission a publié deux communications qui délimitent les notions à aborder. Celle sur la flexibilité est une communication interprétative à effet immédiat qui devrait permettre de stimuler l'investissement et la croissance dans le cadre des règles existantes. En considérant que les contributions nationales au Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) sont neutres eu égard au PSC, cette communication soutient le plan d'investissement lancé par la Commission. Votre rapporteure estime que davantage de progrès devraient être réalisés, notamment en adoptant une approche symétrique selon laquelle les contributions cofinanceraient les projets au sein du FEIS au titre d'une "clause d'investissement" plus globale dans les volets préventif et correctif. Cette communication propose également un nouveau moyen de prendre en compte le coût de la mise en œuvre de réformes structurelles dans l'évaluation de la situation budgétaire des États membres. Les dispositions correspondantes pourraient inciter les États membres à mettre en œuvre davantage de réformes et renforcer leur volonté d'engagement, à condition que la même approche soit menée dans les volets préventif et correctif.

La deuxième communication s'apparente à une observation statistique de la manière dont les différentes procédures mises en place dans le cadre du "six-pack" et du "two-pack" ont été employées: elle met en évidence des "domaines susceptibles d'être améliorés en ce qui concerne la transparence et la complexité de l'élaboration des politiques, ainsi que leur incidence sur la croissance, les déséquilibres et la convergence", tout en indiquant que "la Commission prévoit d'en débattre avec le Parlement européen et le Conseil au cours des prochains mois".

Sur le plan monétaire, cette intention s'est concrétisée à la suite de la décision prise par la BCE le 22 janvier 2015 de lancer un programme étendu d'achats d'actifs d'un montant de 60 milliards d'EUR par mois jusqu'au mois de septembre 2016 au moins, qui inclura les obligations émises par des gouvernements centraux de la zone euro.

Votre rapporteure est fermement convaincue que le Parlement européen devrait saisir cette occasion pour contribuer au débat sur un meilleur fonctionnement de l'UEM, en gardant à l'esprit la discussion qui s'ouvrira très bientôt sur la base du rapport des quatre présidents.

Dans cet esprit, il semble nécessaire d'aborder certains points critiques.

1) La zone euro a besoin d'une évaluation correcte de sa situation économique globale, c'est-à-dire d'un diagnostic commun, comme le requiert le partage d'une monnaie unique. Cette notion semble évidente depuis l'apparition de fortes divergences, que la crise actuelle et l'intervention de la troïka ont encore aggravées, et la baisse historique du niveau d'investissement au sein de l'Union. Manifestement, l'UEM ne dispose pas des instruments adéquats pour mener le débat approprié sur la dynamique que les différents États membres devraient adopter en ce qui concerne leur situation budgétaire. Il s'agit là d'un des points clés de la polémique à laquelle nous assistons depuis la création de l'UEM. Nous avons mis en œuvre différents outils pour remédier à ce problème, y compris, au commencement, les grandes orientations des politiques économiques (GOPE). D'une certaine manière, nous pensions à l'époque que ce débat pourrait avoir lieu dans le cadre du semestre européen au titre de l'examen annuel de la croissance et de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques. Ce dernier instrument, reconnaissons-le, nous a permis de commencer à surveiller les pays déficitaires ou excédentaires, même s'il n'a pas abouti à une discussion globale entre les parties prenantes et semble au fond être utilisé par la Commission pour faire le point avec les États membres sur leurs réformes structurelles attendues. Il ne fait aujourd'hui plus aucun doute que l'économie de l'Union européenne est entrée dans une zone à risque, à savoir celle d'un scénario à la japonaise. C'est pourquoi il est peut-être temps de mener ce débat et de mettre en place les instruments appropriés. Ce débat est en quelque sorte induit par la discussion actuelle sur la "stratégie budgétaire de la zone euro", mais la question est de savoir si celle-ci devrait uniquement venir s'ajouter aux positions budgétaires observées dans les différents pays ou si elle peut prendre la forme d'une approche politique adoptée avant le cycle qui permettrait de définir le rôle dynamique que chacun pourrait avoir afin de parvenir au meilleur résultat pour l'ensemble. Dès lors, votre rapporteure suggère d'accroître l'importance de la recommandation pour la zone euro préparée par la Commission, et donc de la rendre obligatoire et de l'adopter durant le Conseil européen de printemps.

2) La plupart des observateurs, dont la Commission, admettent aujourd'hui que la gouvernance économique a atteint un degré de complexité qui nuit à la démocratie, à la transparence et à la volonté d'engagement. Reconnaissons que cela résulte d'un manque de confiance, qui a conduit à ajouter de nouvelles règles à celles qui existaient déjà. Ce manque de confiance se traduit également par un suivi quelque peu intrusif, par la Commission, des "réformes structurelles" menées dans les États membres, qui peut en définitive s'avérer contreproductif. À la suite de l'adoption de l'euro, les pressions en faveur des réformes ont peut-être diminué dans la plupart des États membres, mais la crise actuelle a obligé chacun d'entre eux à réagir. Le meilleur moyen d'y parvenir sans porter atteinte à la démocratie, au dialogue social et à la volonté d'engagement, qui font également la compétitivité de l'Union, est de permettre à chaque État membre de mettre en œuvre des réformes en s'appuyant sur une interprétation commune de la situation. Ce changement est nécessaire à la réussite finale de cette entreprise, y compris dans l'esprit du respect des règles. Cette stratégie peut fonctionner si l'on admet que les réformes adéquates doivent être définies au niveau national conformément à la stratégie globale de l'Union, que certaines réformes ont des effets à long terme et que, dans la situation économique actuelle, il convient de trouver le juste équilibre entre les réformes structurelles et la discipline budgétaire.

3) Les règles et les sanctions actuelles en matière de gouvernance économique se fondent essentiellement sur des concepts, le premier d'entre eux étant l'"écart de production", qui fait l'objet de nombreuses controverses parmi les experts, comme on a pu notamment le voir lors

des récents passages devant la commission ECON de Martti Hetemäki, président du conseil consultatif européen pour la gouvernance statistique (CCEGS) ou Stefan Kapferer, représentant de l'OCDE. Le rôle de l'"écart de production" a même été accru dans la dernière communication de la Commission sur la flexibilité. Cette situation n'est pas saine et devrait être clarifiée soit en parvenant à une interprétation commune de ces concepts soit en les modifiant, mais dans tous les cas en associant la BCE, l'OCDE et le FMI à cette tâche.

4) La mise en œuvre du cadre de gouvernance économique actuel dans le contexte économique observé aujourd'hui soulève des discussions quant à la pérennité de certaines règles adoptées par le passé. Celles-ci devront être examinées avec soin dans le débat à venir. La première est bien évidemment la règle prévoyant une réduction d'1/20^e de la dette, mais l'ajustement structurel annuel de 0,5 % pourrait également être concerné.

5) À la fin de la dernière législature, le Parlement européen avait engagé le débat sur la légitimité et l'efficacité des programmes d'aide menés par la troïka. Au vu du programme qu'il a présenté au Parlement européen le 15 juillet 2014 en sa qualité de président de la Commission européenne, il semble que Jean-Claude Juncker n'ait pas l'intention de maintenir la troïka en l'état. Cette nécessité de changement est également étayée par l'avis rendu par l'avocat général de la Cour de justice de l'Union européenne quant à la légalité du programme d'opérations monétaires sur titres de la BCE. Par conséquent, et compte tenu également du fait que le Parlement européen plaide en faveur de l'inclusion du MES dans le traité, il convient de réexaminer et de clarifier la responsabilité et les instruments des différentes parties prenantes.

6) Cependant, un cadre de gouvernance économique ne peut être jugé uniquement sur la base de ses résultats ("légitimité des résultats"), mais doit également être évalué en fonction de sa responsabilité démocratique. Compte tenu de la perception croissante d'un déficit démocratique du cadre de gouvernance économique renforcé, le rapport indique qu'il convient de mettre fin aux arrangements purement intergouvernementaux et qu'une participation plus étroite du Parlement européen constitue, au niveau européen, une condition sine qua non du renforcement de la légitimité démocratique. En outre, étant donné que la responsabilité démocratique pâtit également de la complexité extrême du cadre, le rapport invite la Commission à présenter un programme législatif ambitieux sur la réforme du cadre au printemps prochain.

7) Enfin et surtout, personne ne peut parler de gouvernance économique de l'UEM sans se projeter au-delà de la crise. Le report du débat sur l'approfondissement de l'UEM a assez duré, comme tout observateur honnête pourra en convenir. Au cours de la dernière législature, ce débat avait été encouragé par le projet détaillé de la Commission (communication "Blueprint") et le rapport des quatre présidents, qui avait été évalué par le Parlement européen dans un rapport contenant des recommandations à la Commission sur le rapport des présidents du Conseil européen, de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne et de l'Eurogroupe "Vers une véritable union économique et monétaire", également appelé rapport Thyssen. Mais finalement, les décideurs politiques ont attendu les élections fédérales allemandes, puis les élections du Parlement européen. Aujourd'hui, l'issue des élections en Grèce change la nature du débat et il semble donc que celui-ci pourra finalement avoir lieu après les élections générales au Royaume-Uni. Il est temps de préparer cet exercice pour lequel Jean-Claude Juncker a reçu un nouveau mandat avec les présidents du Conseil européen, de l'Eurogroupe et de la BCE. Le Parlement européen devra être pleinement associé

à ces négociations et s'assurer qu'aucune option restante ne sera mise de côté afin que l'UEM puisse être dotée d'instruments renforcés, parmi lesquels quatre piliers essentiels: une capacité budgétaire, des mécanismes d'assistance nouveaux, une dimension sociale et un pilier institutionnel et démocratique. Voilà ce dont l'Union européenne et la zone euro ont besoin pour s'assurer qu'elles n'agissent pas trop peu ou trop tard cette fois, et pour veiller à ce que les citoyens européens puissent tirer pleinement profit de l'euro.