

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Document de séance

A6-0507/2008

16.12.2008

RAPPORT

sur les finances publiques dans l'UEM 2007- 2008
(2008/2244(INI))

Commission des affaires économiques et monétaires

Rapporteure: Donata Gottardi

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
EXPOSÉ DES MOTIFS	13
RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION	16

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur les finances publiques dans l'UEM 2007- 2008 (2008/2244(INI))

Le Parlement européen,

- vu la communication de la Commission du 24 juin 2008 sur les finances publiques dans l'UEM - 2008 – Le rôle de la qualité des finances publiques dans le cadre de la gouvernance de l'UE (COM(2008)0387),
- vu la communication de la Commission du 13 juin 2007 sur les finances publiques dans l'UEM - 2007 – Assurer l'efficacité du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance (COM(2007)0316),
- vu la communication de la Commission du 7 mai 2008 intitulée "UEM@10: bilan de l'Union économique et monétaire dix ans après sa création" (COM(2008)0238),
- vu sa résolution du 26 avril 2007 sur les finances publiques dans l'UEM - 2006¹,
- vu sa résolution du 22 février 2005 sur les finances publiques dans l'UEM - 2004²,
- vu sa résolution du 12 juillet 2007 sur le rapport annuel 2007 sur la zone euro³,
- vu sa résolution du 14 novembre 2006 sur le rapport annuel 2006 sur la zone euro⁴,
- vu sa résolution du 20 février 2008 sur sa contribution au Conseil européen de printemps 2008 en relation avec la stratégie de Lisbonne⁵,
- vu sa résolution du 15 novembre 2007 sur l'intérêt européen: réussir le défi de la mondialisation⁶,
- vu sa résolution du 15 février 2007 sur la situation de l'économie européenne: rapport préparatoire sur les grandes orientations de la politique économique pour 2007⁷,
- vu la communication de la Commission sur la contribution des politiques fiscale et douanière à la stratégie de Lisbonne (COM(2005)0532) et la résolution du Parlement du 24 octobre 2007 y relative⁸,
- vu sa résolution du 3 juillet 2003 sur le *gender budgeting* - établissement des budgets

¹ JO C 74 E, du 20.3.2008, p. 780.

² JO C 304 E, du 1.12.2005, p. 132.

³ JO C 175 E, du 10.7.2008, p. 569.

⁴ JO C 314 E, du 21.12.2006, p. 125.

⁵ Textes adoptés de cette date, P6_TA(2008)0057.

⁶ JO C 282 E, du 6.11.2008, p. 422.

⁷ JO C 287 E, du 29.11.2007, p. 535.

⁸ JO C 263 E, du 16.10.2008, p. 441.

publics selon la perspective de genre¹,

- vu la résolution du Conseil européen sur la coordination des politiques économiques à la troisième phase de l'UEM et sur les articles 109 et 109 B du traité CE, annexée aux conclusions de la présidence faisant suite à la réunion du Conseil européen à Bruxelles les 12 et 13 décembre 1997,
 - vu les conclusions du Conseil ECOFIN du 4 novembre 2008 sur les initiatives internationales lancées pour répondre à la crise financière et sur la préparation du sommet mondial sur la crise,
 - vu la communication de la Commission du 29 octobre 2008 intitulée "De la crise financière à la reprise: un cadre d'action européen" (COM(2008)0706),
 - vu les conclusions de la présidence suite à la réunion du Conseil européen à Bruxelles les 15 et 16 octobre 2008 concernant le renforcement de la réglementation et du contrôle des marchés financiers,
 - vu la réunion des chefs d'État et de gouvernement de l'Eurogroupe du 12 octobre 2008 visant à adopter un plan de sauvetage coordonné face à la crise économique,
 - vu les conclusions du Conseil ECOFIN du 7 octobre 2008 sur la réaction immédiate aux turbulences financières et la résolution du Parlement européen du 22 octobre 2008 sur le Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008²,
 - vu les conclusions du conseil ECOFIN du 14 mai 2008 sur la stratégie pour assurer l'efficacité et l'efficacité futures des dépenses sociales et poursuivre l'analyse de la qualité des finances publiques,
 - vu les conclusions du conseil ECOFIN du 9 octobre 2007 sur la qualité des finances publiques: modernisation de l'administration publique,
 - vu les conclusions du conseil ECOFIN du 10 octobre 2006 sur la qualité des finances publiques,
 - vu l'article 45 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des affaires économiques et monétaires (A6-0507/2008),
- A. considérant que la qualité des finances publiques (QFP) orientées vers le développement durable constitue notre engagement envers les générations futures, et que celui-ci revêt encore plus d'importance dans la phase actuelle de profond bouleversement du marché;
- B. considérant la nécessité d'élaborer des politiques de qualité des finances publiques, coordonnées au niveau européen, et en particulier dans la zone euro, définies et évaluées sur la base de mécanismes communs homogènes, visant à soutenir la croissance à long terme pour répondre aux défis de l'évolution démographique, de la mondialisation et du changement climatique;

¹ JO C 74 E, du 24.3.2004, p. 746.

- C. considérant que les finances publiques ont pour objectif de soutenir le cadre macroéconomique, de fournir des services et des biens publics qui combler les défaillances du marché et les facteurs externes;
- D. considérant qu'un cadre conceptuel et opérationnel de qualité des finances publiques, axées sur la croissance, et la prise en compte de la croissance comme point de référence ultime pour l'évaluation de la qualité des finances publiques sont indissociables du fait que les politiques budgétaires et de dépense publique des États membres doivent être orientées vers le maintien et l'innovation de l'État social, du régime des prestations sociales et de la redistribution des ressources;
- E. considérant que le bas niveau des investissements publics dans l'Union européenne (en deçà de 3 % du PIB) et leur dispersion ont des conséquences négatives par rapport à l'objectif de croissance durable et à long terme, qui nécessite, au contraire, une dépense publique ciblée et définie en fonction de priorités;
- F. considérant la nécessité et l'opportunité d'adopter la perspective du genre pour l'analyse, l'évaluation et les perspectives de durabilité des finances publiques;

Modifications des tendances entre 2007 et 2008 - la crise économique et financière et les perspectives futures

1. constate que l'analyse de la situation des finances publiques en 2007 et durant la première partie de 2008 fait apparaître une modification claire des tendances et la menace d'un ralentissement de l'économie et de la croissance, associées à la persistance de la baisse des taux d'inflation et à des écarts croissants en matière de revenus;
2. se déclare préoccupé par la précarité de la situation économique et financière actuelle, aux niveaux international et européen, qui apporte une instabilité sans précédent, et observe les nouvelles dynamiques qui se créent au niveau du rapport entre le secteur public et le secteur privé et des inflexions de politique monétaire et économique, dans la mesure où, 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;
3. fait observer que la crise dans les secteurs stratégiques, notamment ceux de la finance et des transports, pousse à investir des ressources publiques dans des acquisitions, sans veiller à limiter les interventions de sauvetage à ce qui est nécessaire au maintien et au développement de l'économie européenne, ni répondre aux simples intérêts nationaux;
4. juge utile que la Commission et les États membres procèdent à une évaluation appropriée 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; considère, par ailleurs, qu'il est également utile d'évaluer ces retombées au niveau de la concurrence, du fonctionnement du marché intérieur et du maintien de conditions de traitement comparables;
5. réaffirme 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;

6. rappelle l'importance d'une approche coordonnée au niveau européen pour lutter contre l'évasion et les paradis fiscaux – dans l'intérêt des citoyens et des finances publiques – d'autant que la consolidation budgétaire et le niveau de la dette publique risquent d'être affectés par des interventions publiques importantes en faveur des grands acteurs financiers et industriels;
7. souligne qu'il est également dans l'intérêt des citoyens, des contribuables et du budget de l'État, de faire en sorte que toute intervention et utilisation de ressources publiques pour le sauvetage d'organismes financiers soit accompagné d'une supervision appropriée, d'améliorations effectives 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; juge utile, dans ce cadre, que la Commission assure la promotion de lignes directrices visant à garantir une mise en œuvre compatible et coordonnée des divers plans nationaux;
8. considère 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; estime donc que la charge fiscale doit être répartie de manière appropriée et équitable entre tous les contribuables, ce qui 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 – avec déductions fiscales, révision des taux, rétablissement de la dérive fiscale – de manière à réduire la pauvreté, sans se limiter à la pauvreté extrême, à favoriser la consommation et la croissance de la demande, apportant ainsi une réponse anticyclique à la crise économique actuelle qui mène à la récession;
9. souligne que les politiques macroéconomiques européennes doivent apporter une réponse rapide et coordonnée pour faire face aux risques de récession et d'instabilité financière; encourage la Commission et les États membres – en particulier ceux de la zone euro – à exploiter de manière judicieuse et unidirectionnelle la flexibilité offerte par le pacte de stabilité et à recourir à des mécanismes anticycliques appropriés visant à apporter des changements structurels, à répartir efficacement les ressources publiques, à réorienter les dépenses publiques et les investissements pour la croissance conformément aux objectifs de Lisbonne, en accordant une attention particulière au rôle des petites et moyennes entreprises;
10. réaffirme, dans ce contexte, la nécessité – en particulier dans la zone euro – d'une approche commune au niveau des politiques des salaires, qui prévoit des augmentations salariales correspondant à l'inflation réelle et à la productivité, étant donné que les politiques fiscales et salariales constituent des leviers puissants et efficaces sur la demande et pour la stabilité et la croissance économiques;
11. se félicite de l'annonce de décisions par lesquelles l'Eurogroupe agit en tant que (première) instance de coordination politique et économique pour trouver des solutions rapides et des stratégies communes, non seulement pour répondre à la crise économique et financière, mais aussi pour relancer des politiques macroéconomiques et d'investissements communs,

en se fixant comme objectif de favoriser les perspectives de croissance, d'éviter les conséquences graves sur les finances publiques et la stabilité financière de l'Union européenne, et de contribuer à un meilleur équilibre entre les politiques économiques et monétaires au sein de l'Union européenne;

12. juge utile 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;

La viabilité des finances publiques et l'efficacité du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance

13. considère la viabilité des finances publiques comme une condition nécessaire et prioritaire, non seulement pour la stabilité et la croissance, la définition des politiques macroéconomiques, sociales, environnementales et de l'emploi dans chacun des États membres, mais aussi pour la solidité de l'économie et du modèle social européen inhérent au développement de l'Union européenne;
14. se déclare profondément préoccupé par les conséquences directes de l'actuelle crise financière mondiale sur la viabilité et la qualité des finances publiques des États membres; s'inquiète en particulier de l'impact d'une telle crise sur l'économie réelle et la balance des paiements des nouveaux États membres – n'appartenant pas à la zone euro – qui sont affectés par une baisse substantielle des investissements étrangers directs;
15. souligne que les déficits et la dette publique ont un impact négatif sur la croissance dans la mesure où ils limitent la marge de manœuvre des États membres pendant les périodes de crise; demande aux États membres de faire davantage d'efforts pour consolider leur budget et réduire la dette publique pendant les périodes de croissance, ce qui est une condition préalable à l'existence d'une économie européenne saine, compétitive et durable; rappelle aussi que des efforts inappropriés pour réduire le déficit et la dette publique – par exemple, en opérant sans discernement des coupes sombres dans les investissements publics – ont des conséquences négatives sur les perspectives de croissance à long terme;
16. souligne que 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, l'augmentation des déficits est difficile à éviter; suggère donc que les États membres fassent un usage plus ciblé de la flexibilité permise par le pacte de stabilité et de croissance afin de favoriser la reprise économique et la croissance; attire l'attention sur les incidences budgétaires de la crise financière actuelle et invite la Commission à évaluer les effets que les deniers publics utilisés dans les plans de sauvetage destinés aux institutions financières internationales ont sur les finances publiques des États membres; demande à la Commission d'examiner les implications des critères fixés par le pacte de stabilité et de croissance dans la conjoncture actuelle, alors même que la croissance économique se ralentit et que plusieurs États membres risquent d'entrer en récession, et demande qu'il soit procédé à une évaluation des effets potentiels d'une augmentation du coût du crédit sur la dette publique des États membres;

17. constate que le pacte de stabilité et de croissance révisé fonctionne bien, estime que son volet correctif a été appliqué de manière satisfaisante dans les dernières années et 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;
18. partage les observations de la Commission sur l'importance du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, du soutien et de la sollicitation des États membres, ainsi que de l'échange des meilleures pratiques; reconnaît, notamment, qu'il se fonde sur la mise en place de politiques budgétaires à moyen terme et la coordination au niveau européen, vu qu'une mise en œuvre efficace exige la compréhension commune des défis de politique économique et budgétaire dans l'Union européenne et un engagement politique ferme de les affronter au moyen de mesures anticycliques unidirectionnelles;
19. souligne l'importance de l'objectif à moyen terme comme but spécifique en matière budgétaire, arrimé à des politiques économiques, fiscales et des revenus, qui doit être atteint au moyen du dialogue macroéconomique, qui doit être adapté à la réalité propre à chaque État membre et décliné sur une base pluriannuelle; encourage les États membres à renforcer la crédibilité et la légitimité de l'objectif à moyen terme aussi bien au niveau national, en impliquant davantage les services gouvernementaux, les parlements nationaux et les partenaires sociaux (appropriation nationale), qu'au niveau local, par l'intermédiaire des finances publiques locales, en définissant des pactes de stabilité et de croissance et des objectifs à moyen terme à l'échelle régionale, qui tiennent compte des effets que les dépenses et les investissements publics locaux ont sur les finances publiques nationales et sur les perspectives de croissance des différents États;
20. estime que la cohérence entre les programmes budgétaires pluriannuels et l'établissement et la mise en œuvre des budgets annuels est fondamentale; demande aux États membres plus de rigueur dans la définition des prévisions macroéconomiques et davantage de coordination dans la définition des critères, des opportunités et des objectifs des cadres pluriannuels de dépense, en vue de renforcer l'efficacité et l'efficience des politiques budgétaires et macroéconomiques au niveau européen;
21. souligne que, pour être mieux préparés à affronter les perturbations externes, les États membres ont besoin de réformes structurelles supplémentaires et d'une discipline budgétaire renforcée, ainsi que de politiques fiscales anticycliques, propres à réduire les déficits budgétaires en période de croissance économique;
22. souligne qu'il est important 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;

Les finances publiques au centre d'une perspective économique plus large et plus complète

23. rappelle que l'objectif central consistant à assurer des finances publiques saines et consolidées doit être adapté aux obligations du nouveau pacte de stabilité et, dans le même temps, aux perspectives de développement, de croissance et de compétitivité de la stratégie de Lisbonne, qui prescrit non seulement des réformes structurelles mais aussi une

ventilation des dépenses publiques et une organisation de l'imposition qui soutiennent les investissements (dans le capital humain, la recherche et l'innovation, l'enseignement et la formation, y compris dans l'enseignement supérieur, la santé, les infrastructures, l'environnement, la sécurité et la justice) et la redistribution des recettes en vue d'assurer la cohésion sociale, la croissance et l'emploi;

24. souligne qu'il est important que les objectifs en matière de finances publiques, définis en fonction des lignes directrices intégrées du nouveau cycle de Lisbonne, relient de manière cohérente et harmonieuse les plans de stabilité et de convergence aux plans de réforme nationaux; est convaincu 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;
25. juge utile 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, conformément au pacte de stabilité, et des programmes nationaux de réforme, conformément aux lignes directrices intégrées de Lisbonne, en veillant à les associer et à les présenter conjointement, si possible à l'automne de chaque année;
26. convient que les changements démographiques accentuent la nécessité de réformes structurelles, en particulier en ce qui concerne les régimes de retraite, le secteur de la santé et les soins de longue durée et signale qu'il serait trop réducteur de se concentrer uniquement sur le vieillissement de la population (et sur la diminution des naissances), sans tenir compte des effets de la mondialisation, y compris les flux migratoires intarissables en provenance de pays tiers, qui sont engendrés non seulement par des difficultés économiques mais aussi par les guerres et les catastrophes naturelles;
27. rappelle l'importance des politiques en faveur de l'emploi et de l'inclusion sociale, adaptées en fonction de l'âge, du sexe et de la personne et fondées sur les principes de la flexicurité et, donc, sur des actions concrètes, visant à soutenir les salaires et les revenus - par l'intermédiaire du dialogue social - qui donnent la priorité aux gains de productivité, sans négliger les mesures dédiées à la protection des retraites, dans la mesure où des pensions trop faibles ne constituent pas seulement un problème social, mais impliquent aussi une augmentation des dépenses de sécurité sociale, qui pèsent sur les finances publiques;
28. estime que les marchés et les services financiers intégrés dans les politiques découlant de la stratégie de Lisbonne doivent aller de pair avec la stabilité financière et des mécanismes de supervision, qui assurent une protection contre les retombées négatives sur la croissance et les finances publiques, et se déclare préoccupé par l'utilisation d'instruments financiers dérivés nouveaux, principalement par des administrations locales, qui pourraient porter gravement atteinte aux collectivités locales;

29. juge utile 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 (et le potentiel de croissance) économique à long terme, et comme élément central un cadre multidimensionnel de définition et de mesure de la qualité des finances publiques permettant de parvenir à assurer la résilience de l'économie face aux chocs extérieurs, de relever les défis de la démographie et de la concurrence internationale et de garantir équité et cohésion sociale;

La qualité des finances publiques: recettes et dépenses

30. estime 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; juge utile la proposition de la Commission et préconise un système d'évaluation des politiques budgétaires portant sur certains aspects particuliers, tels que: la composition, l'efficacité et l'efficacé des dépenses publiques, la structure et l'efficacité du système des recettes, l'efficacité 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; appelle de ses vœux une meilleure comparabilité des budgets nationaux pour répondre aux objectifs précités;
31. encourage 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; note que le *gender budgeting* offre un bon exemple de PBB, une méthode souhaitée et promue justement par le Parlement européen, mise en œuvre, à différents degrés, au niveau local et national dans divers États membres et qui doit être appliquée avec plus de cohérence, y compris au niveau européen; demande à la Commission d'élaborer des méthodes, des lignes directrices et des indicateurs de PBB qui permettent de comparer et d'harmoniser les politiques budgétaires et macroéconomiques des États membres, et reconnaît que ce travail nécessite une plus grande implication et donc une plus grande responsabilité de la part de citoyens informés et sensibilisés;
32. salue la réflexion ouverte par la Commission sur la manière d'introduire les notions de qualité, d'efficacité et d'efficacé dans le système des recettes; estime que les réformes fiscales des États membres ne peuvent entraîner une plus forte croissance que si elles sont adaptées aux conditions spécifiques du système institutionnel et administratif, du système de production et du marché du travail de chaque État membre (en particulier le taux d'activité et l'importance de l'économie souterraine);
33. rappelle les différences qui existent entre les États membres en termes de pression fiscale et de structure fiscale; reconnaît la difficulté de concevoir de manière univoque une réforme de la fiscalité qui permettrait une augmentation de la croissance - on voit bien quels seraient les avantages (élargissement de la base) et les inconvénients (affaiblissement du principe de progressivité) liés à un passage de l'imposition directe vers l'imposition indirecte sur la consommation; 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:

- l'adoption de bases d'imposition plus larges (et de taux moins élevés) permettant de réduire les distorsions et d'augmenter les recettes,
- la réduction de la pression fiscale sur le travail grâce à une meilleure répartition de l'impôt entre divers groupes de contribuables; un rééquilibrage des systèmes d'incitation et de réduction d'impôts, ainsi que, en particulier, un déplacement vers d'autres facteurs ou secteurs;

34. attire l'attention sur le fait que des réformes fiscales destinées à assainir les finances publiques et à assurer la croissance, l'efficacité, la simplification, l'élimination des distorsions, la lutte contre l'évasion, la fraude et les paradis fiscaux seront d'autant plus efficaces si elles sont entreprises de manière coordonnée et renforcée entre les États membres - en particulier ceux de la zone euro - en tenant compte du potentiel de développement et de compétitivité du marché intérieur;
35. insiste sur le caractère déterminant de la composition des dépenses publiques pour une croissance durable, et souligne que la qualité et l'efficacité d'investissements dans les infrastructures et le capital humain, donnant la priorité aux services d'intérêt général et répondant aux besoins préalablement identifiés des personnes, ainsi qu'à la composition de la population et tenant compte des politiques relatives à l'égalité des genres, ainsi que des changements démographiques, peuvent contribuer à renforcer la productivité et la compétitivité de l'économie européenne; rappelle que la pression qu'entraîne le vieillissement de la population sur les services sociaux et sanitaires peut être réduite grâce à des investissements dans l'éducation à une bonne hygiène de vie; 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 et plus efficiente des ressources publiques et de la création d'un réseau intégré associant intelligemment secteurs public et privé;
36. met en avant la nécessité de réformer et de moderniser les administrations publiques - le maillon central du système des dépenses et des recettes publiques - pour les amener à adopter une culture de l'efficacité, de l'efficience et de la productivité, de la responsabilité et de l'évaluation des résultats, qui sera adaptée à la structure de l'administration publique et des institutions nationales et locales des États membres - et à tenir dûment compte des obligations et des possibilités liées au fonctionnement de l'Union européenne, en faisant en sorte que le secteur public soit associé à un budget sain et contribue à la compétitivité de l'économie;
37. met en avant le rôle central d'une bonne gouvernance budgétaire, fondée sur un ensemble de règles et de procédures visant à définir la manière dont le budget de l'État doit être préparé, exécuté et contrôlé à moyen terme, en fonction de la consolidation budgétaire des États membres et de la nouvelle conception des dépenses publiques, ces règles devant s'accompagner d'une méthode d'analyse du contexte (communautaire, national, local) et de la définition d'objectifs comprenant l'évaluation d'impact, a priori et a posteriori, la vérification et l'évaluation du résultat, des performances et des mécanismes d'ajustement

en fonction du PBB; note que les règles de gouvernance budgétaires des États membres doivent être homogénéisées et adaptées au contexte, en termes de calendrier et d'objectifs, entre les États membres - et en particulier au sein de la zone euro; estime également que ces règles de gouvernance budgétaires devraient s'accompagner d'une gouvernance économique destinée à soutenir des choix budgétaires, économiques et d'investissements communs et partagés, tendant tous vers un même but afin d'assurer une efficacité optimale, ainsi qu'à d'obtenir des résultats significatifs, encore plus nécessaires dans une phase économique difficile comme celle que nous traversons; juge que des plans de relance nationaux non coordonnés risquent de se neutraliser; estime dans cet esprit que les budgets nationaux doivent être élaborés à partir de perspectives et d'analyses conjoncturelles communes;

38. demande à la Commission et aux États membres, sur la base des orientations énoncées ci-dessus, de développer un mécanisme de coordination pour le contrôle et l'évaluation de la qualité des politiques budgétaires des États membres - qui soit étroitement lié aux mécanismes du pacte de stabilité et de croissance et serve la mise en œuvre des lignes directrices intégrées de la stratégie de Lisbonne - fondé sur des rapports réguliers concernant la qualité, sur l'évaluation de la qualité des finances publiques par le biais d'un système de PBB et sur le réexamen périodique de la qualité des finances publiques;

* *

*

39. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le pacte de stabilité et de croissance révisé se révèle fonctionner plutôt bien. L'expérience récente et les défis futurs mettent cependant en lumière la persistance d'un certain nombre de problèmes à traiter. Confrontés au vieillissement de la population et en particulier à la nécessité de contenir l'augmentation des dépenses liées aux systèmes de santé et de protection sociale, mais aussi au changement climatique et à la mondialisation, les États membres doivent faire des progrès pour assurer la viabilité des finances publiques. Cela signifie que les ressources existantes doivent être utilisées de manière plus productive et plus efficace. Le rapport de la Commission européenne sur les finances publiques dans l'UEM 2007 et son rapport de 2008 mettent le doigt sur de nombreux éléments et questions appelant des améliorations futures dans la gestion des finances publiques, à l'échelle de l'UE comme à l'échelle nationale. Ces éléments et questions sont résumés ci-dessous.

Le thème central du rapport de la Commission intitulé "**Les finances publiques dans l'UEM-2007**" est la garantie de l'efficacité du volet préventif du pacte. Afin de mieux évaluer les prévisions macroéconomiques qui sous-tendent les projections budgétaires et pour mettre en avant les risques, la Commission a souligné la nécessité d'aller vers une estimation économique plus large des programmes de stabilité et de convergence. Un autre moyen de réduire le fossé entre les planifications budgétaires et les données économiques finales serait de renforcer le lien entre les budgets nationaux et les programmes de stabilité et de convergence. Dans bien des cas, les programmes de stabilité et de convergence n'ont eu qu'un faible impact sur la procédure budgétaire nationale. Un troisième moyen était envisagé, qui serait fonction de l'existence et de la forme d'un projet politique à moyen terme à la base du budget annuel. Dans ce domaine, les pratiques divergent entre les États membres. Dans certains pays, des cadres nationaux à moyen terme ont été introduits par le passé et fonctionnent bien; dans d'autres, le seul outil qui place la politique budgétaire dans un contexte pluriannuel est le programme de stabilité et de convergence. Le rapport du Conseil de mars 2005, qui constitue la base du pacte de stabilité et de croissance révisé, met en avant l'importance des dispositions de gouvernance budgétaire nationale comme compléments au cadre fixé par l'UE. Dans ce contexte, l'attention s'est concentrée dans les dernières années sur la manière dont les règles et les recommandations budgétaires influencent les bons résultats des États membres de l'UE sur le plan budgétaire. Par le passé, un certain nombre de pays de l'UE ont systématiquement eu des difficultés à respecter les objectifs budgétaires à moyen terme fixés dans leurs programmes de stabilité et de convergence. Dans ces pays, l'objectif d'un budget "proche de l'équilibre ou excédentaire", contenu dans le pacte de stabilité et de croissance originel, semblait de plus en plus difficile à atteindre. Dans ce contexte, les ministres des finances des États membres de l'UE ont décidé, lors de la réforme du pacte de stabilité et de croissance en 2005, de prendre des mesures concrètes pour renforcer le volet préventif du pacte.

Le rapport de la Commission intitulé "**Les finances publiques dans l'UEM - 2008**" se concentre sur la qualité des finances publiques. D'après cette analyse, les États membres ont une grande marge de progression en ce qui concerne la qualité de leurs finances publiques. La Commission souhaite une approche globale de la politique budgétaire, qui améliore la qualité

des finances publiques. Les politiques menées pourraient favoriser davantage la croissance et la compétitivité, grâce à des mesures contribuant à accroître l'efficacité des systèmes de dépenses et de recettes. Premièrement, des finances publiques globalement saines restent la clef d'une politique budgétaire favorisant la croissance économique. Les pays fortement endettés ont une croissance à moyen terme nettement inférieure et l'accumulation de capital y joue un rôle moins important pour la croissance du PIB en raison des effets d'éviction. Deuxièmement, lorsque les administrations publiques deviennent trop importantes, elles ont tendance à handicaper la croissance économique, en particulier si elles sont associées à des charges fiscales élevées sur le travail et le capital et à une utilisation inefficace des ressources publiques. Troisièmement, le fait que certains types de dépenses publiques soient favorables à la croissance dépend largement de leur capacité à compenser les défaillances du marché et à fournir des biens publics. Quatrièmement, les structures de recettes qui limitent les distorsions et les obstacles sont généralement associées à une croissance plus forte. Enfin, obtenir des résultats sur tous les aspects de la qualité des finances publiques mentionnés plus haut nécessite des cadres de gouvernance budgétaire solides. Pour renforcer l'attention portée à la qualité des finances publiques dans les politiques budgétaires nationales, la communication de la Commission identifiait un certain nombre de domaines d'action, en s'appuyant sur le pacte de stabilité et de croissance révisé et sur la communication de la Commission "UEM@10". Ces actions prioritaires sont: des rapports plus systématiques et plus complets; l'inclusion d'informations sur l'exécution dans les procédures budgétaires; l'amélioration de l'efficacité des systèmes fiscaux et la mise en place d'un examen régulier de la qualité des finances publiques.

Point de vue de la rapporteure. En complément des recommandations de la Commission, votre rapporteure a relevé des aspects particuliers et développé des suggestions et des demandes utiles pour les discussions en cours sur la manière d'améliorer la qualité et l'exécution des finances publiques dans l'UE.

L'analyse conjointe de l'état des finances publiques au cours des deux dernières années permet de comprendre pleinement l'intensité et la portée du changement en cours ainsi que la menace d'un ralentissement de l'économie et de la croissance, accompagnée d'une hausse du taux d'inflation.

Les défaillances du marché ainsi que les lacunes dans la réglementation et le système de contrôle appellent des actions assumées par les finances publiques, à l'inverse de l'hypothèse jusqu'ici dominante d'un transfert des responsabilités de l'État vers le marché.

L'idée que des finances publiques viables et de qualité sont indispensables non seulement pour chaque État individuellement, mais aussi pour la solidité de l'économie et du modèle social européen inhérent au développement de l'Union européenne, est à nouveau confirmée, voire renforcée.

Le volet correctif du pacte de stabilité et de croissance révisé a donné de bons résultats, il convient à présent de renforcer son volet préventif, notamment en améliorant la coordination entre les acteurs, surtout dans la zone euro, mais pas uniquement, dans une orientation contracyclique et sous la forme d'initiatives partagées et dirigées vers un seul et même but. Il faut augmenter l'appropriation nationale et définir le cadre et les obligations au niveau des finances publiques locales afin d'éveiller l'intérêt des administrations locales pour l'utilisation de nouveaux instruments de financement et des instruments de financement dérivés.

Il importe par ailleurs que les États membres fassent de l'objectif à moyen terme un but spécifique de politiques économiques, budgétaires et fiscales, adaptées à leur réalité propre.

Il faut placer les finances publiques au centre d'une perspective économique plus large et plus complète, étroitement liée aux lignes directrices intégrées de la stratégie de Lisbonne et basée sur le soutien aux investissements, en particulier dans le capital humain, la recherche et l'innovation, l'enseignement et la formation, y compris dans le secteur tertiaire, la santé, les infrastructures, l'environnement, la sécurité et la justice. Il faut parvenir à créer une véritable politique européenne d'investissements publics dans les infrastructures, financée entre autres par de nouveaux instruments financiers comme les euro-obligations ou le Fonds d'investissement européen.

En ce qui concerne les changements démographiques, il est réducteur de s'en tenir au constat du vieillissement de la population (et de la diminution des naissances), il faut également trouver des mécanismes de protection des retraites, tout comme, d'un autre côté, il n'est pas possible de compter uniquement sur les gains de productivité pour protéger les populations de l'augmentation du coût de la vie.

La qualité et la viabilité des finances publiques nécessitent qu'on se préoccupe aussi bien des recettes que des dépenses. En ce qui concerne les recettes, il convient d'élargir la base d'imposition, en prenant soin toutefois de ne pas porter atteinte au principe de progressivité, et de réduire la pression fiscale sur le travail, notamment en déplaçant la charge de l'impôt vers d'autres facteurs et/ou secteurs. En ce qui concerne les dépenses, leur répartition doit tenir compte du contexte, des exigences et de la composition de la population, des politiques relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi que des changements démographiques. Plus qu'à une réduction généralisée et sans discernement, il faut viser à une réorientation des dépenses, notamment grâce à une réaffectation des postes budgétaires et à la modernisation des administrations publiques.

Cette réorientation passe par la mise en place d'indicateurs et d'objectifs, ainsi que d'un système d'évaluation des politiques budgétaires, qui mettent en relation l'allocation des ressources et les résultats, en s'inspirant d'une méthode déjà souhaitée et promue par le Parlement européen pour le *gender budgeting*. Les éléments qui composent une bonne gouvernance budgétaire sont nombreux. Elle doit comporter l'analyse du contexte et l'évaluation d'impact, *a priori* et *a posteriori*, ainsi que des mesures d'ajustement. On accroît ainsi la transparence, la possibilité de comparer les données et d'accéder aux informations, y compris pour les citoyens, ce qui renforce la confiance et le sens des responsabilités. Votre rapporteur demande donc à la Commission et aux États membres de développer des mécanismes de coordination pour le contrôle et l'évaluation des politiques budgétaires, qui seront associés à ceux du pacte de stabilité et de croissance.

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	11.12.2008
Résultat du vote final	+: 29 -: 0 0: 0
Membres présents au moment du vote final	Zsolt László Becsey, Pervenche Berès, Sharon Bowles, Udo Bullmann, Manuel António dos Santos, José Manuel García-Margallo y Marfil, Donata Gottardi, Louis Grech, Benoît Hamon, Othmar Karas, Wolf Klinz, Christoph Konrad, Sirpa Pietikäinen, John Purvis, Bernhard Rapkay, Salvador Domingo Sanz Palacio, Olle Schmidt, Margarita Starkevičiūtė, Ieke van den Burg, Sahra Wagenknecht
Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final	Mia De Vits, Alain Lipietz, Janusz Onyszkiewicz, Bilyana Ilieva Raeva, Theodor Dumitru Stolojan, Kristian Vigenin
Suppléant(s) (art. 178, par. 2) présent(s) au moment du vote final	Michael Gahler, Monica Giuntini, Catuscia Marini