COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 5.2.2020
COM(2020) 55 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, À LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Réexamen de la gouvernance économique

Rapport sur l'application des règlements (UE) nº 1173/2011, nº 1174/2011, nº 1175/2011, nº 1176/2011, nº 1177/2011, nº 472/2013 et nº 473/2013 et sur l'adéquation de la directive 2011/85/UE du Conseil

{SWD(2020) 210 final} - {SWD(2020) 211 final}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, À LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Réexamen de la gouvernance économique

Rapport sur l'application des règlements (UE) nº 1173/2011, nº 1174/2011, nº 1175/2011, nº 1176/2011, nº 1177/2011, nº 472/2013 et nº 473/2013 et sur l'adéquation de la directive 2011/85/UE du Conseil[1]

1. Introduction

L'euro, qui est la monnaie commune de plus de 340 millions d'Européens dans 19 États membres, est l'une des réalisations les plus importantes et les plus tangibles de l'Europe. L'euro est plus qu'un projet monétaire. Il permet à nos économies de devenir plus intégrées, favorisant ainsi une plus grande stabilité et une plus grande prospérité.

L'architecture de l'Union économique et monétaire, créée par le traité de Maastricht en 1992, est unique en son genre. Elle conjugue une politique monétaire commune, poursuivant un objectif de stabilité des prix, et des politiques budgétaires et économiques décentralisées sous la responsabilité des États membres. Le traité de Maastricht a reconnu la nécessité de politiques budgétaires saines et d'une coordination des politiques économiques pour permettre une conduite efficace de la politique monétaire commune et garantir la stabilité et le succès de l'euro face aux risques de contagion entre les États membres et de comportements de passager clandestin conduisant à des niveaux excessifs de déficit et d'endettement public. Ceux-ci menaceraient la stabilité des prix et pourraient, à terme, contraindre la banque centrale à se servir de la politique monétaire pour financer les déficits budgétaires.

Compte tenu de ce qui précède, le traité impose aux États membres de considérer leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et de les coordonner au sein du Conseil. Il instaure également l'obligation pour les États membres d'éviter les déficits publics dépassant 3 % du PIB et de maintenir leur dette publique à un niveau inférieur à 60 % du PIB. En outre, il met en place des éléments visant à préserver la discipline de marché, notamment le principe de non-renflouement interdisant à un État membre de rembourser la

[1] Règlement (UE) nº 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 euro (JO L 306 du 23.11.2011, p. 1); règlement (UE) nº 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 euro (JO L 306 du 23.11.2011, p. 8); règlement (UE) nº 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) nº 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 (JO L 306 du 23.11.2011, p. 12); règlement (UE) nº 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25); règlement (UE) nº 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) nº 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L 306 du 23.11.2011, p. 33); directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (JO L 306 du 23.11.2011, p. 41); règlement (UE) nº 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 financière (JO L 140 du 27.5.2013, p. 1); règlement (UE) nº 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 euro (JO L 140 du 27.5.2013, p. 11).

dette d'un autre État membre, et il proscrit la monétisation de la dette publique par la banque centrale. Cette architecture a été influencée par les épisodes de forte inflation survenus dans les années 1970 et 1980, et par la conviction profonde des décideurs politiques que l'intégration économique et financière serait un puissant vecteur de convergence et de stabilisation au sein de l'union monétaire.

Depuis le début des années 1990, lorsque le traité de Maastricht a jeté les bases de l'espace monétaire unique, l'Union a mis au point un cadre de surveillance économique et budgétaire très complet et détaillé. Ce cadre se compose d'un ensemble d'actes de droit dérivé décrits ci-dessous, ainsi que d'autres documents qui fournissent des informations plus détaillées et plus transparentes sur la manière de mettre en œuvre la surveillance dans la pratique. Ces derniers comprennent le code de conduite du pacte de stabilité et de croissance et le code de conduite du «two-pack». Des informations supplémentaires sur la mise en œuvre du cadre de surveillance sont fournies dans le vade-mecum sur le pacte de stabilité et de croissance et le compendium de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques.

Le cadre de surveillance a évolué par vagues au fil du temps, des changements ayant été introduits pour faire face à l'émergence de nouveaux défis économiques et pour tenir compte des enseignements tirés de sa mise en œuvre. En bref:

- Le pacte de stabilité et de croissance (PSC) a été institué en 1997 pour renforcer le suivi et la coordination des politiques budgétaires et économiques nationales afin de faire appliquer en permanence les limites de déficit et d'endettement fixées par le traité de Maastricht pour tous les États membres[2]. Le PSC a notamment rendu opérationnel, au moyen de son volet correctif[3], le critère du déficit prévu par le traité de Maastricht et il a instauré un volet préventif[4] destiné à éviter l'accumulation de déficits excessifs.

- Au début des années 2000, le respect des objectifs de déficit nominal fixés par le PSC s'est avéré difficile pour certains États membres en situation de récession. Ces premières constatations ont conduit à réviser le PSC afin de prendre davantage en compte la conjoncture économique. La réforme de 2005 a ainsi mis davantage l'accent sur l'effort budgétaire structurel, en vue de tenir compte de l'incidence du cycle économique sur les finances publiques. De façon générale, le PSC a été modifié pour permettre de mieux prendre en considération la situation économique et budgétaire propre à chaque État membre et les risques spécifiques pesant sur la viabilité de ses finances publiques, y compris l'incidence du vieillissement démographique.

- Les failles révélées par la crise économique et financière qui a frappé l'UE et la zone euro après 2007 ont conduit l'UE à prendre une série de mesures pour renforcer son cadre de gouvernance et de surveillance économiques. Ces mesures concernent tous les États membres, mais elles comportent certains éléments spécifiques pour ceux de la zone euro. Les paquets législatifs connus sous les noms de «six-pack» (2011) et «two-pack» (2013) (voir encadré 1 pour une vue d'ensemble des éléments des réformes «six-pack» et «two-pack») ont été au

[2] Le Règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, le règlement (CE) nº 1467/97 du Conseil visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs et la résolution du 17 juin 1997 sur le pacte de stabilité et de croissance.

[3] Le volet correctif du PSC vise à ce que les États membres qui présentent un niveau excessif de déficit ou d'endettement adoptent des mesures correctives appropriées en mettant en œuvre la procédure concernant les déficits excessifs, qui leur fournit des recommandations contraignantes et opérationnelles sur l'ajustement budgétaire nécessaire pour corriger leur situation de déficit excessif dans un délai donné.

[4] Le volet préventif du PSC vise à aider les États membres à honorer leurs engagements en matière de politiques budgétaires saines. Il impose aux États membres d'atteindre un objectif budgétaire à moyen terme spécifique à chacun d'entre eux, qui tient compte du cycle économique, ce qui permet une stabilisation automatique tout en favorisant la viabilité de leurs finances publiques.

centre de ces efforts. Ils visaient à coordonner plus étroitement les politiques économiques et à parvenir à une convergence soutenue des performances économiques en renforçant la surveillance budgétaire au titre du PSC et en obligeant les États membres à mettre en place des cadres budgétaires nationaux. Ils ont également élargi le champ de la surveillance pour y inclure les déséquilibres macroéconomiques. Pour tenir compte de l'importance spécifique que revêtent les effets de contagion dans la zone euro, le «two-pack» a instauré des règles relatives au suivi et à l'évaluation des plans budgétaires des États membres de la zone euro, des dispositions renforcées spécifiques pour les États membres de la zone euro relevant du volet correctif du PSC et un cadre concernant les États membres de la zone euro qui connaissent ou risquent de connaître des difficultés du point de vue de leur stabilité financière. Ces dispositions renforcées ont été instaurées à un moment où la confiance des marchés et la confiance mutuelle des États membres étaient fragiles et visaient donc essentiellement à réduire les risques dans les différents États membres et à préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. Les deux paquets législatifs s'inscrivaient dans un ensemble plus large de mesures destinées à conforter la stabilité économique et financière de l'Union et de la zone euro dans son ensemble, comprenant la mise en place de mécanismes permettant de fournir un soutien financier conditionnel aux États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître des problèmes de stabilité financière et la création d'une union bancaire dotée de mécanismes communs de surveillance et de résolution.

- Cette surveillance macroéconomique et budgétaire revue et améliorée a été intégrée dans le Semestre européen, le calendrier commun de coordination, au niveau de l'UE, des politiques économiques et de l'emploi, qui a été établi dans le même contexte. Depuis son introduction en 2011, le Semestre européen s'est progressivement orienté vers une surveillance économique plus intégrée, comprenant le suivi des efforts déployés par les États membres dans le cadre de la stratégie Europe 2020.

Encadré nº 1: Les réformes «six-pack» et «two-pack» du cadre de surveillance économique

La réforme «six-pack» (2011)

La réforme «six-pack» a consisté en l'adoption de cinq règlements et d'une directive, renforçant la surveillance budgétaire et élargissant le champ de la surveillance économique pour y inclure les déséquilibres macroéconomiques[5]. Le «six-pack» a notamment renforcé la surveillance budgétaire en étoffant le *volet préventif* du PSC, car conduire des politiques budgétaires saines lorsque la conjoncture économique est favorable permet aux États membres d'accroître leur capacité à résister aux chocs économiques et de se ménager une marge de manœuvre budgétaire qu'ils pourront utiliser lorsque la conjoncture deviendra défavorable. À cette fin, il a introduit la notion d'*écart important* par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) ou à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de cet objectif, et il a institué une procédure visant à la correction de cet écart par les États membres. Dans le cas des États membres de la zone euro, la possibilité de sanctions financières a été prévue en cas d'insuffisance d'action. Afin de permettre un meilleur suivi de la réalisation par les États membres de leurs engagements en matière budgétaire, un *critère des dépenses* a été instauré, en complément du critère du solde structurel. Ce critère des dépenses permet de guider plus concrètement les États membres dans la conduite de politiques budgétaires prudentes, en concentrant la surveillance sur des indicateurs sur lesquels les gouvernements peuvent directement influer.

La réforme «six-pack» a également renforcé le *volet correctif* du PSC en rendant opérationnel le *critère de la dette* du traité[6]*, l'objectif d'éviter des déficits excessifs ayant ainsi été élargi pour inclure celui de garantir des trajectoires viables d'évolution de la dette.*

En outre, le «six-pack» a durci les sanctions éventuelles pouvant être infligées à un État membre de la zone euro qui ne respecterait pas les recommandations et les décisions du Conseil au titre du PSC.

La directive sur les cadres budgétaires a imposé aux États membres des exigences relatives à leurs cadres budgétaires nationaux. Ella a donné une plus grande importance à la planification à moyen terme et à la transparence du processus budgétaire. Elle a également promu l'utilisation de prévisions macroéconomiques et budgétaires non biaisées pour la planification budgétaire et un contrôle indépendant du respect des règles budgétaires au niveau national.

En plus de renforcer la surveillance budgétaire, la réforme «six-pack» a institué la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM) afin de détecter les déséquilibres macroéconomiques néfastes, d'empêcher leur apparition et de garantir la correction des déséquilibres existants. La Commission recense les *déséquilibres macroéconomiques* et évalue leur gravité, notamment l'existence ou le risque de retombées négatives pour d'autres États membres de la zone euro, et le Conseil adresse des recommandations aux États membres concernés pour qu'ils y remédient. Si des *déséquilibres macroéconomiques excessifs* sont constatés, la PDM prévoit l'ouverture d'une procédure concernant les déséquilibres excessifs (PDE), qui est axée sur des plans de mesures correctives proposés et mis en œuvre par les États membres et faisant l'objet d'un suivi par la Commission et le Conseil.

La réforme «two-pack» (2013)

[5] Voir note de bas de page nº 1.

[6] Le critère de la dette renvoie aux dispositions du traité qui imposent aux États membres de parvenir à un ratio de dette publique inférieur à 60 % du PIB, à moins que ce ratio ne diminue suffisamment et ne s'approche de ce niveau à un rythme satisfaisant.

Les deux règlements de la réforme «two-pack» ont introduit des procédures de surveillance et de suivi spécifiques pour les États membres de la zone euro, compte tenu de la possibilité de phénomènes de contagion au sein de l'Union économique et monétaire.

Le «two-pack» a notamment mis en place un cadre spécifique pour les États membres qui connaissent ou risquent de connaître des difficultés du point de vue de leur stabilité financière, qui bénéficient d'une assistance financière ou qui sortent d'un programme d'assistance financière. Mais surtout, le «two-pack» a renforcé la coordination budgétaire entre les États membres de la zone euro à travers une évaluation multilatérale de leurs plans budgétaires selon un calendrier commun. Il prévoit l'adoption par la Commission d'un avis sur ces plans avant leur adoption par les parlements nationaux, et l'examen, par l'Eurogroupe, de la situation et des perspectives budgétaires de chaque État membre et de l'ensemble de la zone euro. Le «two-pack» a également renforcé la surveillance des États membres de la zone euro présentant un déficit excessif.

Le début d'un nouveau cycle politique au niveau européen est un moment opportun et approprié pour évaluer l'efficacité du cadre actuel de surveillance économique et budgétaire, notamment celle des réformes «six-pack» et «two-pack», la Commission étant tenue d'établir un rapport sur leur application. La principale question examinée dans le cadre du présent réexamen est de savoir dans quelle mesure les différents éléments du cadre de surveillance, tels qu'introduits ou modifiés par les réformes «six-pack» et «two-pack», ont permis d'atteindre leurs principaux objectifs, à savoir: i) assurer la viabilité des finances publiques et une croissance durable et éviter les déséquilibres macroéconomiques, ii) fournir un cadre de surveillance intégré qui permette une coordination plus étroite des politiques économiques, en particulier dans la zone euro, et iii) promouvoir la convergence des performances économiques des États membres. L'objet de la présente communication est de lancer un débat public sur ces questions.

Pour appréhender ce réexamen, il importe de noter que le contexte économique a considérablement évolué. Dix ans après la Grande récession, les États membres font face à un ensemble de défis qui diffèrent de ceux auxquels ils étaient confrontés lors de l'adoption des réformes six-pack» et «two-pack». Si la reprise observée depuis a atteint des records de durée, le potentiel de croissance de nombreux États membres n'a pas encore retrouvé son niveau d'avant la crise et les taux d'intérêt sont restés résolument faibles[7]. Le déclin de la croissance potentielle et des taux d'intérêt, dans un contexte de vieillissement de la population, est allé de pair avec une faiblesse persistante de l'inflation. Si les efforts pour mettre en œuvre des réformes structurelles destinées à renforcer la croissance potentielle et favoriser un ajustement économique ont été vigoureux au lendemain de la crise, l'élan réformateur s'est essoufflé et les progrès sont devenus inégaux selon les États membres et les domaines d'action.

Cela est à mettre en regard de l'objectif plus vaste, énoncé dans la stratégie annuelle pour une croissance durable[8], de créer un nouveau modèle de croissance qui respectera les restrictions d'utilisation de nos ressources naturelles et garantira la création d'emplois et une prospérité durable pour l'avenir. Concrètement, cet objectif a été transposé dans le pacte vert pour l'Europe[9] et la communication intitulée «Une Europe sociale forte pour des transitions

[7] En outre, l'emploi et la situation sociale ont enregistré une amélioration générale mais n'ont pas encore retrouvé les niveaux d'avant la crise dans plusieurs États membres.
[8] Voir la Stratégie annuelle 2020 pour une croissance durable; COM(2019) 650 final.
[9] COM(2019) 640 final.

justes»[10], qui définissent une stratégie de croissance durable visant à faire de l'UE le premier continent au monde climatiquement neutre, économe en ressources et ayant su s'adapter à l'ère numérique, tout en garantissant l'équité sociale. La réalisation de ces objectifs nécessitera d'importants investissements privés et publics supplémentaires sur une période prolongée. Ces ambitions concordent avec l'engagement pris par l'UE de placer les objectifs de développement durable au cœur de l'élaboration de ses politiques et de son action.

Les conséquences de la conjoncture économique pour le cadre de gouvernance économique méritent une réflexion approfondie. Premièrement, il convient d'examiner attentivement si ces évolutions influent sur les risques pesant sur la soutenabilité de la dette. Comme on a pu l'observer récemment, l'humeur des marchés peut soudainement changer, ce qui peut conduire à de brusques variations des taux d'intérêt. Même en l'absence de changements des fondamentaux, la charge de la dette pourrait alors augmenter, en particulier pour les pays fortement endettés, ce qui mettrait en péril la viabilité de leur dette. Ce risque est peut-être encore plus aigu au sein d'une union monétaire, où des pays affichant des niveaux d'endettement très divers partagent la même monnaie et où la banque centrale ne peut pas agir en tant que prêteur en dernier ressort vis-à-vis des États. Cela confirme la nécessité de poursuivre les efforts visant à assurer la viabilité de la dette. Par ailleurs, la politique monétaire se heurtant de plus en plus aux contraintes imposées par le plancher effectif des taux d'intérêt, le rôle qu'il convient d'accorder à la politique budgétaire et économique dans la stabilisation macroéconomique devrait être évalué. En outre, les politiques budgétaires nationales ont également une incidence sur le fonctionnement des marchés financiers et interagissent avec les politiques monétaires, étant donné notamment le rôle des obligations souveraines nationales en tant que valeurs sûres de référence et l'impact potentiel en cas de pénurie relative d'actifs sûrs. Enfin, les conséquences des risques liés au climat pour la stabilité des marchés financiers et pour les finances publiques revêtent une importance accrue dans le cadre des processus de surveillance de l'UE.

Le réexamen tient compte de ces nouveaux défis. Il s'appuie sur l'évaluation des règles budgétaires de l'UE par le comité budgétaire européen[11] (EFB), ainsi que sur les rapports existants du Parlement européen[12], des États membres, de la Cour des comptes européenne[13], ainsi que d'autres parties prenantes et du monde universitaire.

2. Évaluation de l'application du «six-pack» et du «two-pack»

2.1 Le pacte de stabilité et de croissance et les cadres budgétaires nationaux

La présente sous-section consiste en une évaluation du cadre de surveillance budgétaire au regard de ses objectifs clés, à savoir contribuer à la viabilité des finances publiques, permettre

[10] COM(2020) 14 final.
[11] Comité budgétaire européen, *Assessment of the EU fiscal rules with a focus on the six-pack and two-pack legislation*, août 2019.
[12] Résolution du Parlement européen du 24 juin 2015 sur l'examen du cadre de gouvernance économique: bilan et enjeux, JO C 407 du 4.11.2016, p. 86.
[13] Cour des comptes européenne, rapport spécial nº 18/2018: «L'objectif premier du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance est-il atteint?»; rapport spécial nº 10/2016: «De nouvelles améliorations sont nécessaires pour assurer une mise en œuvre efficace de la procédure concernant les déficits excessifs»; rapport spécial nº 22/2019: «Les exigences de l'UE applicables aux cadres budgétaires nationaux doivent encore être renforcées et leur application doit être mieux contrôlée»; Rapport spécial nº 03/2018: «Audit de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM)».

une stabilisation économique, reconnaître l'importance de la qualité des finances publiques et favoriser l'appropriation nationale des règles budgétaires de l'UE. Elle évalue ensuite la directive 2011/85/UE en ce qui concerne son incidence sur les cadres budgétaires nationaux.

Viabilité des finances publiques

Dans sa conception initiale de 1997, dont le point d'ancrage était le seuil de déficit de 3 % du PIB, le PSC était axé sur la prévention des conséquences engendrées par des déficits excessivement élevés, susceptibles de compromettre la stabilité des prix au sein de l'Union économique et monétaire et d'altérer l'efficacité de la politique monétaire.

La survenue de la crise économique et financière a conduit à axer davantage la surveillance budgétaire sur les risques liés à des niveaux d'endettement insoutenables, et sur la possibilité de crises de la dette, susceptibles de menacer la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble. Dans un contexte de pression accrue des marchés et de forte hausse des niveaux d'endettement, il a été nécessaire de renforcer de manière décisive les garanties de viabilité de la dette. C'est dans ce contexte que les paquets législatifs «six-pack» et «two-pack» ont été conçus.

La réforme du PSC a encouragé les États membres à retrouver des positions budgétaires saines en réduisant leur déficit et en réorientant leur taux d'endettement à la baisse. En particulier, la procédure concernant les déficits excessifs s'est révélée un outil efficace pour corriger les déficits élevés. Tous les États membres qui ont fait l'objet d'une procédure de déficit excessif durant la crise économique et financière ont effectivement corrigé leurs déficits élevés. Alors qu'en 2010, au lendemain de la crise économique et financière, tous les États membres sauf trois enregistraient un déficit excessif (et que le déficit nominal de l'ensemble de l'UE dépassait 6 % du PIB en 2009-2010 en raison de l'ampleur de la récession et des besoins de recapitalisation des banques dans certains États membres), en 2018, tous les États membres[14] respectaient la limite de 3 % du PIB fixée pour le déficit. 16 États membres ont également atteint leur objectif budgétaire à moyen terme ou en sont proches, ce qui leur fournit des marges de manœuvre budgétaires adéquates et une latitude budgétaire pour investir.

Toutefois, ces dernières années, la correction des déficits excessifs et la progression consécutive vers les objectifs budgétaires à moyen terme ont davantage été la conséquence d'une conjoncture économique favorable, de recettes exceptionnelles et de la faiblesse des taux d'intérêt que d'ajustements budgétaires durables. La procédure pour écart important, qui vise à prévenir les déficits excessifs en donnant aux États membres la possibilité de corriger leur écart par rapport à leur objectif budgétaire à moyen terme ou par rapport à la trajectoire d'ajustement vers cet objectif, s'est révélée d'une efficacité limitée dans le cas des États membres n'appartenant pas à la zone euro[15].

Après être montés à près de 90 % entre 2009 et 2014, le ratio de la dette au PIB de l'UE et celui de la zone euro ont commencé à refluer en 2015, à la faveur d'une diminution des

[14] La seule exception est Chypre, où le déficit public a temporairement atteint 4,4 % du PIB en 2018 en raison d'une mesure ponctuelle de soutien liée à la vente de Cyprus Cooperative Bank. En 2019, le solde budgétaire devrait être redevenu largement positif et afficher un excédent de près de 4 % du PIB.

[15] À ce jour, la procédure pour écart important a été lancée pour deux États membres n'appartenant pas à la zone euro: pour la Roumanie en 2017 et pour la Hongrie en 2018. Ces deux États membres n'ont pas engagé d'action suivie d'effets pour corriger leur écart important et, par conséquent, ont fait l'objet depuis de procédures répétées, ce qui remet en question l'efficacité de la procédure pour écart important dans le cas États membres n'appartenant pas à la zone euro, puisque les règles ne permettent pas de leur infliger des sanctions en cas de non-conformité.

déficits/hausse des excédents primaires, d'une croissance économique plus vigoureuse et d'un niveau historiquement bas des taux d'intérêt sur la dette publique. Globalement, la Commission s'attend à ce que le ratio de la dette au PIB se maintienne sur la trajectoire baissière suivie ces dernières années et s'établisse à environ 79 % en 2020, soit un niveau beaucoup plus bas qu'aux États-Unis ou au Japon (environ 114 % et 237 %, respectivement). Toutefois, la dynamique de la dette est très variable selon les États membres depuis la crise économique et financière. Cela s'explique par d'importantes différences en ce qui concerne le rythme de l'assainissement budgétaire, la croissance économique et les dépenses budgétaires de chaque pays liées aux mesures de soutien au secteur bancaire. Le niveau de la dette publique est à présent (à nouveau) inférieur à 60 % du PIB dans la moitié environ des États membres, mais il se maintient aux alentours de 100 % du PIB ou (largement) au-delà dans d'autres, qui représentent une part importante du PIB de la zone euro.

En effet, le ratio d'endettement de certains États membres a continué d'augmenter ou s'est seulement stabilisé. Les divergences entre les niveaux d'endettement se sont ainsi creusées au sein de l'UE. Malgré des conditions économiques favorables, certains États membres très endettés enregistrent encore des déficits n'offrant pas une marge de sécurité suffisante par rapport à la valeur de référence de 3 % du PIB. En outre, ils sont encore loin de leurs objectifs budgétaires à moyen terme.

Ces observations montrent l'importance d'un volet préventif efficace et d'une mise en œuvre rapide et efficace des recommandations de politique budgétaire par tous les États membres. Elles suggèrent également que l'application des règles budgétaires n'a pas apporté de changement significatif dans les cas où le besoin de discipline budgétaire était le plus grand. Faire respecter le critère de réduction de la dette pendant les périodes de faible croissance réelle et de taux d'inflation très bas s'est avéré politiquement et économiquement difficile. Dans certains pays fortement endettés, respecter le critère de réduction de la dette nécessitait des efforts budgétaires particulièrement importants qui, de fait, auraient pu encore détériorer la dynamique de la dette. Par conséquent, l'évaluation du respect du critère de la dette par la Commission et les avis rendus ensuite par le Comité économique et financier ont dûment pris en compte tous les facteurs pertinents, conformément aux dispositions du «six-pack», notamment le faible niveau d'inflation et la morosité de la croissance, et en particulier le respect des exigences du volet préventif.

Stabilisation économique au niveau des différents États membres et de la zone euro

Les dispositions législatives contenues dans les réformes «six-pack» et «two-pack» reconnaissent le rôle de la stabilisation macroéconomique, en particulier l'importance d'éviter les politiques procycliques. Elles visent à faire en sorte que les États membres adaptent leurs politiques budgétaires en période de conjoncture favorable de manière à se ménager des marges de manœuvre budgétaires, afin de disposer d'une latitude budgétaire suffisante pour faire jouer les stabilisateurs automatiques et apporter un soutien budgétaire pendant les périodes de ralentissement économique. Le renforcement de la coordination budgétaire a également donné plus d'importance à l'orientation budgétaire globale de la zone euro dans son ensemble. L'interprétation et la mise en œuvre ultérieures de ces dispositions législatives par la Commission et le Conseil[16] ont progressivement renforcé les éléments de stabilisation à court terme de l'activité économique.

[16] 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» a introduit de nouvelles possibilités, quoique restreintes, de stabilisation budgétaire discrétionnaire. Cette communication a abouti, en novembre 2015, à une

En particulier, la conception du volet préventif du PSC permet aux États membres de répondre aux besoins en matière de viabilité et de stabilisation. La réalisation de leur objectif à moyen terme donne aux États membres une certaine latitude pour utiliser leur politique budgétaire à des fins de stabilisation macroéconomique en période de conjoncture économique défavorable en permettant aux stabilisateurs automatiques de fonctionner librement, ou pour augmenter les investissements. En outre, l'objectif à moyen terme lui-même, et les efforts d'un État membre pour l'atteindre, sont exprimés en termes structurels, c'est-à-dire corrigés des effets du cycle économique. L'effort structurel requis dépend de la phase du cycle économique dans laquelle se trouve l'État membre (il est plus élevé lorsque la conjoncture est favorable et plus faible lorsqu'elle est défavorable) et du niveau de sa dette.

Néanmoins, les politiques budgétaires des États membres sont restées largement procycliques. Les politiques budgétaires étaient déjà procycliques au milieu des années 2000, lorsque l'économie se portait particulièrement bien, et elles le sont restées dans une large mesure pendant la crise, puisque l'assainissement budgétaire a été mené dans un contexte de pression accrue des marchés en période de très faible croissance, voire de contraction de l'activité économique. Le cadre budgétaire révisé a permis aux stabilisateurs automatiques de fonctionner, mais leur effet a été contrebalancé par des mesures d'assainissement discrétionnaires nécessaires pour corriger des positions non viables dans un contexte de pression accrue des marchés. Cela a contribué à la faiblesse des performances de l'économie et de l'emploi au cours de cette période, même si l'objectif était de ramener les finances publiques sur une trajectoire viable et de regagner la confiance des marchés. L'assainissement budgétaire s'est interrompu à partir de 2014, alors que l'écart de production dans la zone euro était encore négatif. Cependant, l'orientation budgétaire à l'échelle de la zone euro est demeurée globalement neutre bien que l'écart de production de la zone euro soit redevenu positif en 2017. En outre, la répartition de l'orientation budgétaire selon les États membres n'était pas adéquate au regard de leurs besoins spécifiques en matière de viabilité et de stabilisation. Ainsi, malgré le renforcement du volet préventif, de nombreux États membres n'ont pas profité des périodes économiques fastes pour se ménager des marges de manœuvre contracycliques.

En outre, le PSC est axé sur la correction des niveaux élevés de déficit et de dette publique. Il a mis en place des procédures destinées à corriger les déficits publics élevés en termes de seuils nominaux, mais il ne peut pas *imposer* des politiques budgétaires visant à soutenir l'activité économique.

La réforme «two-pack» a établi un calendrier budgétaire commun pour la zone euro, qui prévoit un examen de la situation et des perspectives budgétaires dans la zone euro sur la base des politiques des États membres et de leurs interactions dans l'ensemble de la zone euro, avant que les budgets ne soient adoptés par les parlements nationaux. Le cadre juridique prévoit la possibilité pour la Commission et le Conseil de définir des mesures visant à renforcer la coordination de la politique budgétaire et macroéconomique au niveau de la zone euro, mais il ne permet pas aux institutions de l'Union d'imposer l'orientation budgétaire appropriée pour la zone euro dans son ensemble. Si le Semestre européen encourage les États membres à tenir compte de la recommandation concernant la politique économique de la zone

position arrêtée d'un commun accord par le Comité économique et financier (CEF), qui a été approuvée par le Conseil ECOFIN le 12 février 2016.

euro[17] dans leurs programmes de stabilité et leurs programmes nationaux de réforme, la dimension «zone euro» n'est toujours pas au cœur des politiques des États membres.

Dans un tel contexte et en l'absence d'une capacité budgétaire centrale avec des éléments de stabilisation, la possibilité de piloter l'orientation budgétaire de la zone euro dans son ensemble reste limitée. Cela restreint l'aptitude de la politique budgétaire à contribuer à la stabilisation macroéconomique au niveau de la zone euro dans son ensemble en cas de chocs importants non induits par des politiques. Par conséquent, outre les politiques budgétaires et économiques nationales, la zone euro continue à s'appuyer principalement, pour la stabilisation macroéconomique, sur la politique monétaire, ce qui, lorsque celle-ci est proche de son plancher effectif, revêt une importance particulière. La mise en place d'une capacité de stabilisation budgétaire pour la zone euro, qui complèterait les politiques budgétaires nationales, permettrait de rendre la politique monétaire plus efficace et de réduire ses effets secondaires.

Qualité des finances publiques, y compris le développement de l'investissement public

La qualité des finances publiques est une question complexe qui revêt de multiples facettes. Elle a trait à la composition des recettes et des dépenses publiques et à leur capacité à favoriser une croissance durable et l'inclusion sociale. Elle concerne en outre l'efficacité de la perception des impôts et des mécanismes visant à maîtriser et hiérarchiser les dépenses publiques. Dans ce contexte, les réexamens des dépenses peuvent contribuer à améliorer l'affectation des dépenses. Une question revêtant une importance particulière est soulevée par le constat selon lequel, pendant les périodes d'assainissement budgétaire, il est souvent plus aisé de réduire les investissements publics ou d'augmenter les impôts que de rationaliser d'autres postes de dépenses. Il importe que le cadre de surveillance budgétaire, qui est fondé sur des règles, accorde une attention suffisante à ces questions[18], notamment au rôle de l'investissement public, en tant que condition nécessaire pour promouvoir une croissance économique durable et assurer la viabilité à long terme.

Le rôle essentiel que jouent les investissements publics pour produire des biens publics et favoriser des finances publiques viables est bien reconnu dans le cadre budgétaire de l'UE. Premièrement, l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne impose à la Commission de tenir compte des dépenses publiques d'investissement d'un État membre lorsqu'elle examine si celui-ci présente un déficit excessif. Deuxièmement, le PSC, tant dans son intitulé que dans son contenu, reconnaît la nécessité de considérer la qualité globale des finances publiques à l'aune de l'effet positif sur la croissance exercé par le système de fiscalité et les dépenses publiques. Troisièmement, la définition de l'objectif budgétaire à moyen terme fait référence à la marge de manœuvre budgétaire et, en particulier, au besoin d'investissements publics[19]. Cela a conduit à introduire dans le cadre budgétaire des dispositions visant à préserver le niveau de l'investissement public pendant les périodes de

[17] À l'automne de chaque année, à la suite d'une évaluation du comité budgétaire européen en juin, la Commission adopte une recommandation pour la zone euro contenant des orientations sur l'orientation budgétaire appropriée pour la zone euro dans son ensemble.

[18] À cet égard, l'article 6, paragraphe 3, point d), du règlement (UE) nº 473/2013 dispose que «le projet de plan budgétaire contient [...] des informations pertinentes sur les dépenses des administrations publiques par fonction, dont l'éducation, la santé et l'emploi, et, autant que possible, des indications sur l'effet redistributif attendu des principales mesures en dépense ou en recette».

[19] En outre, les États membres de la zone euro sous le coup d'une PDE doivent présenter un programme de partenariat économique décrivant les politiques et les réformes structurelles nécessaires pour garantir une correction effective et durable du déficit excessif. Les priorités politiques définies dans ce programme doivent également être en adéquation avec la stratégie de l'Union pour la croissance et l'emploi.

ralentissement et à encourager la mise en œuvre de réformes structurelles contribuant à la viabilité des finances publiques, y compris en augmentant la croissance potentielle.

Dans l'ensemble, toutefois, le cadre budgétaire actuel n'a pas empêché une baisse du niveau de l'investissement public pendant les périodes d'assainissement budgétaire, ni rendu les finances publiques plus propices à la croissance[20]. C'est principalement la conséquence de politiques délibérément choisies par les États membres. De fait, aucun élément ne prouve clairement que l'investissement ait en réalité été freiné par les règles budgétaires. Si la mise en œuvre de la clause d'investissement en 2015 et en 2016[21] était destinée à axer le PSC davantage sur la croissance en protégeant l'investissement pendant les périodes de ralentissement, elle ne semble pas avoir eu d'incidence positive significative sur l'investissement public. En particulier, la visée qui lui a été donnée de préserver l'investissement dans la situation spécifique d'un ralentissement profond s'est globalement traduite par un faible recours à cette clause[22]. De même, la clause des réformes structurelles n'a été appliquée que cinq fois jusqu'à présent[23] et n'a guère réussi à promouvoir des réformes qui améliorent la qualité des finances publiques et/ou renforcent la croissance potentielle.

Ces observations méritent une attention particulière, notamment à la lumière des investissements supplémentaires substantiels requis pour moderniser les infrastructures, rendre l'économie de l'UE climatiquement neutre d'ici 2050 et favoriser la transition numérique. Dans cette optique, la Commission continuera d'étudier avec les États membres un recours accru aux instruments de budgétisation verte.

Appropriation et gouvernance des règles budgétaires de l'UE

Tel qu'il est actuellement conçu, le cadre de gouvernance budgétaire dont est dotée l'UE se caractérise par une multiplicité de règles, associées à différents indicateurs mesurant la conformité à ces règles, et il prévoit diverses clauses permettant de s'écarter des exigences, chacune de ces clauses obéissant à des critères d'éligibilité qui lui sont propres.

Ces règles multiples ne conduisent pas toujours à la même conclusion pour ce qui est de la conformité, ce qui rend une analyse économique nécessaire. En outre, le cadre repose fortement sur des variables qui ne sont pas directement observables et qui sont fréquemment révisées, telles que l'écart de production et le solde structurel, ce qui empêche de fournir des orientations stables. Si ce haut degré de sophistication du PSC est censé rendre le cadre plus adaptable aux conditions économiques changeantes, il a également accru sa complexité et réduit sa transparence, en particulier en ce qui concerne le volet préventif. L'appropriation des règles, la communication et l'adhésion politique en ont pâti. Dans une certaine mesure, la Commission a remédié à ces lacunes en mettant davantage l'accent sur le critère des dépenses, qui fournit des orientations plus stables et plus opérationnelles et se concentre sur les postes budgétaires directement sous le contrôle du gouvernement.

Le problème connexe est que, tandis que les ajustements budgétaires et évaluations de conformité annuels ont pris davantage d'importance, l'accent a moins été mis sur la

[20] Les investissements publics ont diminué dans l'UE, passant d'un niveau record de 3,7 % du PIB en 2009 à 2,7 % en 2017, tandis que la part consacrée à la protection de l'environnement est restée globalement stable, s'élevant à 5-6 % du total des investissements publics [voir Eurostat, dépenses des administrations publiques par fonction (CFAP)].

[21] Voir note de bas de page nº 15.

[22] À ce jour, seules l'Italie et la Finlande ont bénéficié de la clause d'investissement, en 2016.

[23] La clause des réformes structurelles a été appliquée dans le cas de l'Italie en 2016, de la Lettonie, de la Lituanie et de la Finlande en 2017, et de la Belgique en 2019.

planification budgétaire à moyen terme, et de nombreux États membres ont différé la réalisation de leur objectif à moyen terme[24]. L'attention accrue accordée au respect des exigences annuelles pourrait également avoir contribué à un manque de différenciation entre des États membres qui présentent une situation budgétaire et des risques en matière de viabilité très différents.

L'examen annuel des projets de plans budgétaires des États membres de la zone euro a permis à la Commission d'influer plus tôt sur les processus budgétaires des États membres, mais il a également montré qu'il était difficile de faire changer de plan aux États membres à la fin de l'année et de susciter un véritable débat au sein de l'Eurogroupe sur l'orientation budgétaire de la zone euro.

Cadres budgétaires nationaux

Les exigences relatives aux cadres budgétaires nationaux[25] prévues par la directive 2011/85/UE et le règlement (UE) nº 473/2013 ont conduit à un vaste effort de mise en place et de renforcement des règles, des procédures et des institutions sur lesquelles repose la conduite des politiques budgétaires dans les États membres. Les cadres budgétaires nationaux ont ainsi été sensiblement améliorés, ce qui a accru l'appropriation nationale de la discipline budgétaire et favorisé le respect des règles budgétaires de l'UE. Les progrès les plus flagrants ont été ceux des États membres dont les cadres nationaux étaient inexistants ou rudimentaires avant la crise. Les exigences de l'UE leur ont servi de base pour construire un cadre budgétaire moderne. Tous les éléments des cadres budgétaires ont connu un développement rapide, mais les progrès ont surtout concerné les règles budgétaires nationales et la création d'institutions budgétaires indépendantes. Le nombre et la qualité des règles budgétaires chiffrées ont considérablement augmenté. Elles constituent désormais un élément central des cadres budgétaires dans tous les États membres, favorisant la discipline budgétaire et le respect des règles de l'UE.

Des institutions budgétaires indépendantes ont été créées ou renforcées dans pratiquement tous les États membres et elles jouent un rôle de plus en plus important dans les discussions budgétaires aux niveaux national et de l'UE. Le contrôle indépendant de la politique budgétaire, conjugué à l'amélioration des statistiques budgétaires et dispositions relatives à la préparation et à la publication des prévisions, a considérablement amélioré la transparence de la politique budgétaire. Les parties prenantes nationales considèrent généralement que des cadres nationaux solides constituent un outil efficace et efficient pour promouvoir le respect des règles budgétaires de l'UE.

Cependant, la conception et l'efficacité des cadres nationaux varient considérablement d'un État membre à l'autre. Cela s'explique par le fait que i) le droit de l'Union ne fixe que des exigences minimales pour les cadres nationaux et ii) la mise en œuvre et le respect effectifs des dispositions nationales sont variables. En outre, avec le pacte budgétaire[26] et sa règle

[24] Le rôle des programmes de stabilité et de convergence dans le cadre de surveillance s'est restreint, ce qui a également contribué aux reports répétés de la réalisation par les États membres de leur objectif à moyen terme.
[25] Un ensemble de règles et d'institutions régissant la politique budgétaire au niveau national.
[26] Le pacte budgétaire fait partie du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), qui est entré en vigueur le 1er janvier 2013. La disposition centrale de ce traité intergouvernemental est l'exigence qu'une règle d'équilibre budgétaire figure dans les ordres juridiques nationaux (le pacte budgétaire). L'objectif était de compléter le cadre budgétaire fondé sur des règles mis en place par l'UE par des dispositions au niveau national afin de mieux parvenir à des politiques budgétaires saines chez les parties contractantes. Le pacte budgétaire lie tous les États membres de la zone euro et, sur une base volontaire, trois États membres n'appartenant pas à la zone euro (la Bulgarie, le Danemark et la Roumanie).

d'équilibre budgétaire structurel, l'ensemble de dispositions applicable aux cadres nationaux est devenu relativement complexe, ce qui a donné lieu à des incohérences entre les règles de l'UE et certaines règles nationales. Cela a incité certains États membres à arbitrer entre les règles nationales et celles de l'UE.

Encadré nº 2: Gouvernance économique dans le cadre du Semestre européen pour la coordination des politiques économiques

Depuis sa création en 2011 par le «six pack», le Semestre européen est devenu un cadre bien établi pour la coordination des politiques économiques. Il vise à fournir une approche intégrée en combinant les différents volets de la surveillance des politiques économiques (politiques budgétaires, structurelles et financières) selon un calendrier et un cadre communs pour le cycle de surveillance annuel[27]. À cette fin, les étapes clés de la mise en œuvre du PSC et de la PDM sont organisées au sein du Semestre européen, que ce soit en ce qui concerne le calendrier ou, le cas échéant, en ce qui concerne les exigences en matière de rapports et de surveillance. Cet alignement contribue à faire en sorte que les États membres bénéficient d'une approche intégrée en ce qui concerne les politiques économiques.

Ces dernières années, une visée plus large a été donnée au Semestre européen afin de mieux prendre en compte la dimension «zone euro», ainsi que l'emploi et les aspects sociaux, notamment à travers l'intégration du socle européen des droits sociaux. Le dialogue avec le Parlement européen, les autorités nationales et les partenaires sociaux a également été renforcé. Conformément au pacte vert pour l'Europe, la dimension environnementale des politiques économiques et de l'emploi des États membres est vouée à prendre nettement plus d'importance dans le cadre du Semestre européen, tandis qu'il deviendra le cadre d'évaluation et de coordination des politiques économiques nécessaires pour atteindre les objectifs de développement durable sans perdre de vue les principaux défis pour les politiques économiques et de l'emploi.

2.2 Procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques

Élargir le champ de la surveillance macroéconomique

La procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM) a élargi le champ d'application du cadre de surveillance au-delà des politiques budgétaires afin de couvrir d'autres sources potentielles de déséquilibres macroéconomiques qui avaient été auparavant négligées. Il en a résulté, entre autres, une plus grande attention accordée aux questions macrostructurelles et macrofinancières importantes pour la stabilité macroéconomique, telles que les déséquilibres extérieurs, la productivité et la compétitivité, le marché du logement et l'endettement privé. En outre, l'évolution des finances publiques, notamment de la dette publique, est également analysée dans le cadre de la PDM en raison de son importance pour la stabilité macroéconomique globale. À cet égard, la PDM a complété d'autres instruments de surveillance et fourni la base pour une hiérarchisation des politiques non prises en compte par le pacte de stabilité et de croissance mais qui sont importantes pour l'évolution ordonnée des finances publiques. La base analytique utilisée pour détecter les déséquilibres a été améliorée, et des procédures pour suivre l'évolution de la situation économique et l'action des pouvoirs

[27] Le règlement (UE) nº 1175/2011 a inséré dans le règlement nº 1466/97 la base juridique du Semestre européen, qui vise à assurer une coordination plus étroite des politiques économiques et une convergence soutenue des performances économiques des États membres et à fournir aux États membres un avis cohérent sur leurs politiques économiques et de l'emploi.

publics ont été mises en place. Si la surveillance au titre de la PDM est restée axée sur des aspects importants pour la stabilité macroéconomique, elle a également été étendue progressivement pour prendre en compte les implications plus larges liées à l'ajustement, telles que celles affectant l'évolution de l'emploi et de la situation sociale.

Toutefois, les liens avec les autres volets de la surveillance n'ont pas toujours été pleinement exploités. Cela concerne les interactions entre la PDM et la surveillance au titre du pacte de stabilité et de croissance afin de traiter en même temps les déséquilibres macroéconomiques, les problèmes de croissance potentielle et les risques pesant sur la soutenabilité de la dette publique. Enfin, il se peut que la surveillance au titre de la PDM n'ait pas suffisamment pris en compte jusqu'à présent les interactions avec les nouveaux défis économiques émergents, notamment ceux liés au changement climatique et aux autres pressions environnementales.

Réponses des pouvoirs publics et efficacité du point de vue de la correction des déséquilibres macroéconomiques

La PDM a attiré l'attention, et s'est concentrée, sur l'action des pouvoirs publics, avec des résultats positifs dans certains cas, même si la procédure concernant les déséquilibres excessifs n'a jamais été activée. Elle a contribué à approfondir le dialogue entre les institutions de l'Union et les pouvoirs publics nationaux sur les moyens de s'attaquer aux problèmes constatés, en cadrant le débat politique au niveau national et en renforçant les processus d'élaboration des politiques. Dans un certain nombre de cas, la PDM a fourni le cadre pour établir l'ordre de priorité des mesures à prendre en vue de résoudre les problèmes macrostructurels et macrofinanciers dans les pays gravement menacés par l'instabilité financière. Dans ces cas, la surveillance au titre de la PDM a été suivie de mesures publiques soumises à un suivi étroit et régulier, et d'une détente sur les marchés financiers, sans qu'il ait été nécessaire de recourir à l'instrument plus intrusif de la procédure pour déséquilibre excessif.

Toutefois, la PDM n'a pas insufflé la dynamique politique nécessaire pour maintenir l'élan des réformes dans les États membres où des déséquilibres persistent, notamment un niveau élevé des dettes intérieure et extérieure. S'il est établi que les recommandations par pays émises au titre de la PDM étaient au début plus rapidement suivies d'effets, leur mise en œuvre est devenue, au fil du temps, comparable à celle constatée pour les autres recommandations, sans lien avec la PDM, formulées dans le cadre du Semestre européen. Les progrès accomplis dans la correction des déséquilibres ont ralenti au cours des dernières années, sans doute en raison de la moindre pression exercée par les marchés financiers et d'un ralentissement du rythme des réformes.

La PDM a été plus efficace pour réduire les déficits courants que pour réduire les excédents courants à la fois substantiels et persistants. La nécessité d'une action des pouvoirs publics était particulièrement pressante dans les États membres affichant une balance courante fortement déficitaire et de lourdes pertes de compétitivité, compte tenu des inquiétudes liées à la soutenabilité de leur dette extérieure et aux risques connexes d'insolvabilité, qui sont particulièrement préoccupants s'ils se combinent avec de fortes pertes de compétitivité des coûts et de parts de marché à l'exportation. En revanche, la PDM a échoué à favoriser l'ajustement des excédents courants substantiels et persistants que les fondamentaux économiques ne peuvent pas expliquer pleinement. S'ils ne créent pas de risques immédiats pour la stabilité économique nationale, ces excédents sont néanmoins susceptibles de compromettre le bon fonctionnement de la zone euro. Leur ajustement aiderait à stimuler le PIB réel dans les États membres concernés et aurait des retombées positives sur le reste de la zone euro. Enfin, la PDM ayant été introduite alors que des déséquilibres et déséquilibres excessifs étaient déjà installés dans de nombreux États membres, son efficacité à prévenir

l'accumulation de nouveaux déséquilibres, de nouvelles vulnérabilités et de nouveaux risques reste à démontrer. Pour cela, il faudra détecter rapidement les déséquilibres émergents afin que les pouvoirs publics puissent prendre les mesures préventives qui s'imposent.

Appropriation de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques

Étant donné le large éventail de déséquilibres potentiels, la surveillance au titre de la PDM repose sur une analyse à la fois quantitative et qualitative et ne se prête pas à une lecture mécanique d'indicateurs. La Commission a par conséquent fait usage de la marge d'appréciation accordée par les règlements nº 1174/2011 et nº 1176/2011 pour la mise en œuvre du cadre, et le Conseil a toujours globalement approuvé son avis sur l'existence de déséquilibres et sur leur gravité. En 2016, la Commission a clarifié les critères de détection et d'évaluation des déséquilibres, et a rationalisé la classification des déséquilibres[28]. La mise en œuvre du volet préventif de la PDM est intégrée au Semestre européen depuis le début, et son application a évolué à la lumière de l'expérience acquise et de l'évolution des défis à relever ainsi que grâce au dialogue permanent avec les États membres et les parties prenantes.

En dépit des progrès accomplis sur la voie d'une mise en œuvre transparente de la PDM, de nouveaux efforts pourraient être faits en ce qui concerne le lien entre l'analyse et les recommandations au titre de la PDM et l'interaction entre la PDM et d'autres procédures de surveillance. Chaque fois que des déséquilibres excessifs ont été détectés dans un État membre, la Commission a eu recours à la possibilité, prévue dans le cadre de la PDM, d'engager un suivi spécifique et étroit de la mise en œuvre des politiques, qui renforce la pression des pairs et encourage l'engagement des réformes dans l'État membre concerné. Il n'y avait toutefois aucune obligation pour ce dernier de mettre en œuvre des mesures spécifiques définies dans un plan de mesures correctives convenu. Cette pratique en a poussé certains à appeler la Commission à faire pleinement usage des instruments de la PDM, parmi lesquels la possibilité de recommander au Conseil d'activer la procédure pour déséquilibre excessif, et d'améliorer la transparence dans les cas où la procédure n'est pas engagée alors que des déséquilibres excessifs ont été détectés dans un État membre[29].

2.3 États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière

Cadre pour la conception et le suivi des programmes macroéconomiques d'assistance financière

Durant la première décennie de l'Union économique et monétaire, il n'existait pas de cadre pour soutenir spécifiquement les États membres de la zone euro qui connaissaient ou risquaient de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière. Des mécanismes de soutien financier spécifiques ont été élaborés dans le courant de l'année 2010 et les années suivantes[30], conduisant à l'établissement du Mécanisme européen de stabilité (MES). Toutefois, une législation de l'Union fournissant un cadre de surveillance et une

[28] En 2016, la Commission a publié un compendium qui rend compte de manière exhaustive et transparente de la mise en œuvre de la PDM: «The Macroeconomic Imbalance Procedure. Rationale, process, application: a compendium», Commission européenne (2016).

[29] La Cour des comptes a recommandé une transparence accrue chaque fois que la Commission ne recommande pas l'ouverture de la procédure pour déséquilibre excessif («Audit de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques», rapport spécial nº 03, Cour des comptes européenne, 2018).

[30] Tels que le mécanisme de prêt à la Grèce (GLF), le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF).

structure de gouvernance pour ce soutien financier faisait encore défaut. Le règlement nº 472/2013 a établi un cadre pour organiser celui-ci d'une manière qui garantit la transparence et la responsabilité démocratique.

Ce cadre s'est appliqué aux programmes concernant l'Irlande et le Portugal financés par le FESF et le MESF; aux programmes concernant l'Espagne et Chypre financés par le MES, ainsi qu'aux deuxième et troisième programmes concernant la Grèce, qui a bénéficié d'une assistance financière du FESF et du MES. Les déficits extérieurs et budgétaires ont été en grande partie comblés, et la stabilité du secteur financier a été préservée ou rétablie. De plus, les politiques structurelles menées au titre de ces programmes ont favorisé la croissance potentielle. Tous les États membres de la zone euro ayant bénéficié d'une assistance financière ont retrouvé avec succès l'accès aux marchés, où ils peuvent se financer à des taux raisonnables, et sont maintenant soumis à une surveillance post-programme.

Les dispositions relatives à la conception des programmes d'ajustement macroéconomique ont été respectées, notamment en ce qui concerne: i) la préparation des programmes et les informations données aux parties prenantes sur les progrès accomplis; ii) la cohérence entre le protocole d'accord signé avec l'État membre de la zone euro et le programme d'ajustement macroéconomique adopté par le Conseil; iii) le suivi des progrès accomplis dans la mise en œuvre des programmes au moyen d'évaluations régulières, et de la participation des partenaires sociaux et des organisations de la société civile; iv) la fourniture d'une assistance technique en vue de faciliter la mise en œuvre de la conditionnalité des programmes. Le règlement nº 472/2013 a également permis de préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble en mettant ces procédures en place.

En ce qui concerne les modalités de gouvernance au sein des institutions impliquées dans les programmes d'ajustement macroéconomique – la Commission, en liaison avec la Banque centrale européenne et, le cas échéant, le Fonds monétaire international –, le cadre offre une certaine souplesse quant à la manière de mettre en œuvre concrètement ces modalités de gouvernance, sous réserve que les rôles spécifiquement assignés soient pleinement respectés. Dans l'ensemble, les modalités de gouvernance ont bien fonctionné.

Le règlement nº 472/2013 a également contribué à renforcer la transparence des actions de la Commission et l'obligation pour celle-ci d'en rendre compte, en particulier dans le cadre d'un dialogue renforcé avec le Parlement européen et les parlements nationaux[31]. De plus, ce règlement interagit avec le traité instituant le MES. La Commission doit veiller à ce que tout protocole d'accord signé avec un État membre de la zone euro au nom du MES soit compatible avec un tel programme d'ajustement macroéconomique et avec le droit de l'Union. Pour ce qui concerne la relation entre la Commission et le MES, les modalités de mise en œuvre ont été précisées dans un protocole d'accord signé le 27 avril 2018 et dans une position commune convenue entre ces deux institutions le 14 novembre 2018, lesquels servent tous deux de base à la révision en cours du traité instituant le MES.

Performance économique et cohérence avec les procédures de surveillance de l'UE

Le règlement nº 472/2013 a contribué à assurer une coordination plus étroite des politiques économiques et une convergence soutenue des États membres de la zone euro en garantissant la cohérence entre le cycle normal de surveillance du Semestre européen et la surveillance renforcée au titre dudit règlement. Il a simplifié les procédures, en vue d'assurer la cohérence

[31] Ainsi que l'a confirmé l'audit de la performance réalisé par la Cour des comptes européenne dans son rapport spécial nº 17/2017, intitulé «L'intervention de la Commission dans la crise financière grecque».

de la surveillance des politiques économiques et d'éviter une duplication des obligations d'information. Les vulnérabilités et les déséquilibres constatés dans le cadre des procédures de surveillance ordinaires (pacte de stabilité et de croissance et PDM) ont été expressément traités dans les programmes d'ajustement macroéconomique. Tout ajustement non encore réalisé à l'issue du programme a été repris dans les recommandations par pays, dans le cadre du cycle normal de surveillance et de la surveillance post-programme. La surveillance renforcée mise en place par le règlement a ainsi contribué à réduire la divergence temporaire entre les États membres concernés et les autres États membres de la zone euro et a jeté les bases d'une convergence renouvelée.

La Commission a pleinement mis en œuvre les dispositions relatives à la surveillance post-programme. En ce qui concerne l'efficacité de la surveillance renforcée, les exigences correspondantes s'appliquent à la Grèce depuis août 2018 (date de fin du dernier programme d'assistance financière). La première évaluation, qui s'appuie sur une expérience limitée de l'application concrète des dispositions spécifiques, est positive. Toutefois, alors qu'elle a été initialement conçue comme un cadre destiné à venir en aide préventivement aux États membres risquant de devoir solliciter une assistance financière, la surveillance renforcée n'a, jusqu'à présent, jamais été activée à une telle fin.

Dans le même temps, il importe de maintenir une appropriation nationale adéquate des programmes, en particulier au moment de la sortie ou de l'interruption du programme. Des questions relatives à la transparence et à la responsabilité subsistent également, compte tenu notamment du fait que le MES reste aujourd'hui encore un organe intergouvernemental.

2.4. Constatations générales

Le présent réexamen fait apparaître des points forts mais aussi des domaines dans lesquels des améliorations sont possibles. Il confirme que, conjointement avec le déploiement du Semestre européen, les réformes «six-pack» et «two-pack» ont renforcé le cadre de la surveillance économique dans l'Union et dans la zone euro et qu'elles ont guidé les États membres pour leur permettre d'atteindre leurs objectifs de politique économique et budgétaire. Elles ont également conduit à une approche plus large et plus intégrée de la surveillance qui permet de mieux assurer la cohérence générale des conseils stratégiques fournis dans le cadre du Semestre européen (voir encadré 2). L'établissement d'un calendrier budgétaire commun et les orientations stratégiques formulées sur la base des projets de plans budgétaires des États membres ont conduit à une coordination plus étroite au sein de la zone euro. Les mesures introduites par le «six-pack» et le «two-pack» ont ainsi contribué à assurer une coordination plus étroite des politiques économiques.

La mise en œuvre des politiques recommandées par les États membres a contribué, entre autres choses, au renforcement progressif des économies de l'UE et aux fortes créations d'emplois enregistrés ces dernières années. En outre, en facilitant la correction des déséquilibres macroéconomiques existants, la prévention de l'accumulation de nouveaux déséquilibres et la réduction des niveaux d'endettement public, le cadre de surveillance a contribué à créer les conditions d'une croissance durable, à renforcer la résilience, à réduire les vulnérabilités et à atténuer le risque d'effets d'entraînement potentiellement préjudiciables. Les réformes «six-pack» et «two-pack» ont ainsi contribué à réaliser la stratégie de l'Union pour la croissance et l'emploi.

Le cadre de surveillance renforcée a également favorisé la convergence des performances économiques des États membres: retour général de la croissance économique et recul du chômage dans tous les États membres, réduction des déséquilibres macroéconomiques et diminution des déficits et des dettes publics (tous les États membres étant sortis de la procédure de déficit excessif). En outre, le cadre mis en place pour porter assistance aux États

membres de la zone euro qui connaissent ou risquent de connaître des difficultés du point de vue de leur stabilité financière a contribué à réduire la divergence provisoire entre les États membres concernés et le reste de la zone euro et a jeté les bases d'une convergence renouvelée.

La reprise depuis la crise financière a duré longtemps selon des critères historiques, mais il y a eu aussi une diminution de la croissance tendancielle, accompagnée d'une inflation qui est restée faible. Les niveaux d'endettement public demeurent par ailleurs élevés dans certains États membres, qui sont également loin de leurs objectifs budgétaires à moyen terme alors que leurs efforts de réforme faiblissent. Certaines économies des États membres restent exposées à un ralentissement économique dont les retombées nuiraient au fonctionnement de la zone euro dans son ensemble.

L'orientation budgétaire au niveau des États membres a souvent été procyclique. De plus, la composition des finances publiques n'est pas devenue plus propice à la croissance, et les gouvernements nationaux ont préféré augmenter les dépenses courantes plutôt que de protéger l'investissement. En cas de chocs importants non induits par des politiques, la capacité de piloter l'orientation budgétaire de la zone euro dans son ensemble, en différenciant l'effort budgétaire nécessaire selon les États membres, est entravée par le manque de politiques prudentes en période de conjoncture favorable et restera limitée aussi longtemps qu'elle reposera exclusivement, faute de capacité centrale de stabilisation, sur une coordination des politiques budgétaires nationales. Par conséquent, le cadre actuel et sa mise en œuvre n'ont pas favorisé la stabilisation macroéconomique.

Le cadre de surveillance actuel et sa mise en œuvre n'ont pas non plus permis une différenciation suffisante entre les États membres dont les positions budgétaires, ou les risques de non-viabilité ou autres vulnérabilités auxquels ils sont exposés, diffèrent sensiblement. L'interaction entre les règles budgétaires de l'Union et les cadres budgétaires nationaux est un autre point à améliorer.

Le cadre budgétaire (qui inclut le droit dérivé et d'autres dispositions fournissant davantage de détails et de transparence quant à la manière dont la surveillance est exercée dans la pratique) est devenu excessivement complexe. Cette complexité s'explique par le fait que le cadre poursuit des objectifs multiples et par la nécessité de répondre, notamment en recourant à la flexibilité, à tout un éventail de situations changeantes, dans un contexte de divergences de vues entre les États membres. Elle se manifeste par une codification très détaillée, englobant plusieurs indicateurs opérationnels, dont un certain nombre sont non observables et fréquemment révisés, ainsi que par toute une série de clauses dérogatoires. En conséquence, les règles budgétaires sont devenues moins transparentes, au détriment de la prévisibilité, de la communication et de l'adhésion politique.

D'autres déséquilibres accumulés pendant la crise économique reculent, mais lentement le plus souvent. La PDM a été plus efficace pour réduire les déficits courants que pour réduire les excédents courants substantiels et persistants. Si cela peut s'expliquer par le besoin plus urgent de corriger les déficits courants importants qui mettent en péril la viabilité des finances publiques, il n'en reste pas moins que les excédents persistants de la balance courante peuvent également nuire au bon fonctionnement de la zone euro. La dynamique suscitée par les recommandations politiques n'est pas optimale et faiblit à mesure que l'élan des réformes s'essouffle. En outre, même si l'interaction entre les volets de surveillance spécifiques a été adéquate, il est encore possible de mieux les faire fonctionner ensemble. Les liens importants entre les différents instruments de surveillance ne sont pas suffisamment pris en compte, en

particulier lorsque les problèmes de soutenabilité de la dette publique sont intrinsèquement liés à des déséquilibres macroéconomiques plus larges ou à une croissance potentielle faible[32].

Enfin, il convient de réfléchir à la nécessité que le cadre de surveillance contribue à relever les défis économiques, démographiques et environnementaux urgents d'aujourd'hui et de demain. L'un des principaux défis économiques actuels est le risque que la croissance reste faible plus longtemps si aucune action publique n'est engagée pour stimuler la croissance potentielle. La politique monétaire étant déjà très accommodante, il importe d'examiner si et de quelle manière les politiques budgétaires et structurelles des États membres pourraient contribuer à rééquilibrer le dosage des politiques dans la zone euro et à renforcer la croissance potentielle, et également de réfléchir au rôle que le cadre de gouvernance économique de l'UE pourrait jouer à cet égard. Par ailleurs, il conviendrait d'examiner dans quelle mesure le cadre peut répondre aux besoins de politique économique, environnementale et sociale liés à la transition vers une économie européenne neutre pour le climat, efficace dans l'utilisation des ressources et numérique, en complément du rôle clé joué par l'environnement réglementaire et les réformes structurelles.

3. Questions aux fins du débat public

Sur la base de l'expérience déjà tirée de l'application concrète de la législation, il est possible de poser un certain nombre de questions à débattre publiquement:

Comment le cadre peut-il être amélioré pour garantir la viabilité des finances publiques dans tous les États membres et pour aider à corriger les déséquilibres macroéconomiques existants et à prévenir l'apparition de nouveaux? L'expérience acquise montre qu'une mise en œuvre efficace des objectifs consistant à garantir des positions budgétaires viables et à éviter les déséquilibres macroéconomiques est essentielle. Une coordination et une surveillance économiques efficaces sont des éléments indispensables pour garantir la résilience de l'UE et de l'Union économique et monétaire face aux retombées négatives que pourrait avoir l'accumulation de positions budgétaires non viables. Si, globalement, des progrès ont été accomplis en matière de soutenabilité de la dette et de correction des déséquilibres macroéconomiques, ces progrès n'ont pas toujours été suffisants et varient fortement d'un État membre à l'autre. Par conséquent, un cadre efficace doit garantir la soutenabilité de la dette publique, notamment là où c'est le plus nécessaire, ainsi que la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques. Dans ce contexte, il convient de prendre en considération les risques liés au changement climatique.

Comment garantir des politiques budgétaires responsables qui préservent la viabilité à long terme, tout en permettant une stabilisation à court terme? Des orientations en matière de politique budgétaire aident les États membres à assurer la viabilité à long terme de leurs finances publiques et à mener des politiques budgétaires contracycliques qui contribuent à une meilleure stabilisation macroéconomique, en période de conjoncture favorable ou défavorable. Alors que, pour être efficace, un cadre doit viser à être contracyclique en période de conjoncture favorable comme en période de conjoncture défavorable, cela n'a pas souvent été le cas dans la pratique. Un effort budgétaire et une réduction de la dette appropriés en période de conjoncture favorable contribuent à créer la marge nécessaire pour pouvoir recourir à la politique budgétaire en période de conjoncture défavorable. Une planification

[32] De plus, la surveillance des retombées liées à l'interdépendance banques-dettes souveraines n'a pas joué un rôle central dans le cadre, mais leur importance pour la stabilité macroéconomique et financière demeure.

appropriée des politiques à moyen terme, en ce qui concerne tant les objectifs budgétaires que les réformes structurelles visant à promouvoir la productivité et l'investissement, et un point d'ancrage approprié sont utiles à cet égard.

Dans quelle mesure le cadre de surveillance de l'UE peut-il contribuer à inciter les États membres à entreprendre les réformes et investissements clés indispensables pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux d'aujourd'hui et de demain, tout en préservant les mesures de sauvegarde contre les risques pesant sur la soutenabilité de la dette? Le cadre devrait être compatible avec les défis économiques d'aujourd'hui et de demain. Il convient d'examiner quel rôle peut jouer le cadre de surveillance de l'UE dans la promotion d'une composition des finances publiques propice à une croissance durable et pour inciter les États membres à maintenir des niveaux d'investissement suffisants. D'importants investissements seront notamment nécessaires pour concrétiser l'ambition plus générale du pacte vert pour l'Europe. Cela pose la question de savoir dans quelle mesure le cadre budgétaire peut soutenir les réformes et les investissements, notamment dans le capital humain et les compétences, nécessaires à la transition vers une économie neutre pour le climat, efficace dans l'utilisation des ressources et adaptée à l'ère numérique, sans laisser personne de côté. Cette question exige notamment de réévaluer l'adéquation des clauses de flexibilité actuelles (champ d'application et éligibilité) afin de favoriser le bon type et le bon niveau d'investissement tout en préservant la soutenabilité de la dette. En outre, il conviendrait de réfléchir au rôle du cadre budgétaire dans le verdissement des budgets nationaux.

Comment simplifier le cadre de l'UE et améliorer la transparence de sa mise en œuvre? Alors que des éléments de flexibilité et d'appréciation ont été intégrés dans le cadre actuel de surveillance budgétaire au moyen d'un ensemble complexe de dispositions adoptées dans un contexte de défiance parmi les principales parties prenantes, il devrait être possible d'exercer un jugement économique en toute objectivité et en toute transparence, dans un cadre fondé sur des règles. Il s'agit, par exemple, d'examiner si le fait de mettre clairement l'accent sur les erreurs manifestes de politique – comme le prévoit le traité – sur la base d'objectifs clairement définis, notamment des objectifs stratégiques opérationnels, pourrait contribuer à une mise en œuvre efficace du cadre de surveillance. Une simplification du cadre et de la mise en œuvre pourrait contribuer à accroître l'appropriation, à améliorer la communication et à réduire les coûts politiques liés au contrôle et au respect de la législation.

Comment la surveillance peut-elle se concentrer sur les États membres confrontés aux défis stratégiques les plus pressants et garantir un dialogue et un engagement de qualité? La surveillance devrait être proportionnée à la gravité de la situation, en mettant davantage l'accent sur les cas les plus urgents et les procédures les moins intrusives lorsque les risques sont globalement faibles. Par conséquent, il convient d'examiner si, pour être efficace, le cadre de surveillance devrait viser plus activement à «déceler les erreurs manifestes»[33], c'est-à-dire mettre davantage l'accent sur les États membres dont la stratégie politique place la dette publique sur une trajectoire potentiellement insoutenable ou conduit à d'autres déséquilibres macroéconomiques. En outre, un dialogue stratégique fort avec les États membres et les parties prenantes est essentiel, en particulier dans un cadre multilatéral, mais aussi bilatéral avec la Commission.

[33] Cf. article 126, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Comment le cadre peut-il garantir une application efficace? Quel devrait être le rôle des sanctions pécuniaires, des coûts de réputation et des incitations positives? La question du juste équilibre entre les sanctions pécuniaires et les instruments encourageant la stabilité macroéconomique et la croissance durable, tels qu'un instrument budgétaire de convergence et de compétitivité ou l'instrument de convergence et de réforme, doit être envisagée sérieusement comme un élément propre à garantir une mise en œuvre efficace du cadre.

Est-il possible de renforcer les cadres budgétaires nationaux et d'améliorer leur interaction avec le cadre budgétaire de l'UE? Il convient d'examiner si un renforcement du rôle des cadres budgétaires nationaux, en particulier des institutions budgétaires indépendantes, contribuerait à améliorer tout à la fois le respect des règles budgétaires de l'UE et l'appropriation du cadre. De plus, sachant qu'il ne peut y avoir de cadre budgétaire transparent sans statistiques de qualité, il y a lieu d'évaluer quelles autres améliorations devraient être apportées à la qualité des données.

Comment la dimension «zone euro» et le programme d'approfondissement de l'Union économique et monétaire devraient-ils être pris en compte dans le cadre? Il existe un certain nombre de liens concrets entre le cadre de gouvernance économique et le programme plus large visant à compléter l'Union économique et monétaire. Premièrement, le pacte de stabilité et de croissance et la PDM se concentrent tous deux exclusivement sur les politiques nationales, en particulier sur la prévention et la correction des niveaux élevés de dettes publiques et de déficits courants. Dans ces conditions et en l'absence d'une capacité budgétaire centrale assortie d'éléments de stabilisation, la capacité de piloter l'orientation budgétaire de la zone euro dans son ensemble reste limitée. La mise en place d'une capacité de stabilisation de taille convenable permettrait à la politique budgétaire de contribuer davantage à la stabilisation macroéconomique au niveau de la zone euro dans son ensemble. Deuxièmement, le parachèvement de l'union financière (union bancaire et union des marchés des capitaux), l'introduction d'un actif sûr commun et le réexamen du traitement réglementaire réservé aux expositions souveraines des banques pourraient, s'ils sont conçus de manière appropriée, faciliter la discipline de marché et permettre de simplifier encore la conception d'un cadre de surveillance budgétaire efficace. Troisièmement, une Union économique et monétaire dynamique et résiliente, reposant sur des bases solides, est le meilleur moyen d'accroître la stabilité financière en Europe. Il s'agit là d'une condition préalable du renforcement du rôle international de l'euro, lequel est lui-même un outil qui permet à l'Europe de renforcer son influence dans le monde et sur les marchés internationaux et qui contribue, par là même, à promouvoir les valeurs européennes et à protéger les intérêts des entreprises, des consommateurs et des pouvoirs publics européens.

Dans le cadre du Semestre européen, comment le pacte de stabilité et de croissance et la PDM peuvent-ils interagir et fonctionner mieux ensemble, de manière à améliorer la coordination des politiques économiques entre les États membres? Le Semestre européen aligne avec succès les différents volets de surveillance sur un calendrier commun. Il aide également à synchroniser les procédures nationales et favorise la convergence au sein de l'UE. Néanmoins, il est peut-être possible de le renforcer encore en tant qu'outil de coordination des politiques en vue d'améliorer la surveillance intégrée et compte tenu des nouveaux défis émergents. Alors que les différents volets de la surveillance se concentrent chacun sur leurs propres objectifs, il conviendrait d'évaluer s'il est possible de les mettre en œuvre ensemble plus efficacement lorsque les défis sont étroitement liés. Cela peut, par exemple, être fait en tirant parti des liens qui existent entre la PDM et le pacte de stabilité et de croissance dans les cas où les problèmes de soutenabilité de la dette publique sont liés à la

fois à la discipline budgétaire et aux obstacles structurels qui entravent la croissance potentielle.

L'efficacité du fonctionnement du cadre de surveillance relève de la responsabilité collective de tous les États membres, des institutions européennes et des autres parties prenantes. Un degré élevé de consensus et de confiance entre toutes les parties prenantes clés est essentiel pour l'efficacité de la surveillance économique dans l'Union. La Commission invite toutes les parties prenantes à prendre part à un débat public afin de donner leur avis sur la manière de renforcer la mise en œuvre du cadre de gouvernance économique.

Ce débat public devrait leur donner l'occasion d'exprimer leur point de vue sur le fonctionnement de la surveillance jusqu'à présent et sur les pistes envisageables pour que le cadre atteigne plus efficacement ses objectifs clés. La Commission attend avec intérêt la tenue d'un débat ouvert à tous, auquel participeront également le Parlement européen, le Conseil, la Banque centrale européenne, le Comité économique et social européen, le Comité des régions, les gouvernements et parlements nationaux, les banques centrales nationales, les institutions budgétaires indépendantes, les conseils nationaux de la productivité, les partenaires sociaux, les organisations de la société civile, ainsi que les établissements universitaires, dans le but de recueillir les avis au cours du premier semestre de 2020. La Commission établira des contacts avec ces parties prenantes dans les mois à venir, par différents moyens, notamment des réunions spéciales, des ateliers et une plateforme de consultation en ligne. La Commission examinera tous les points de vue et, sur cette base, complétera, d'ici à la fin de 2020, sa réflexion interne sur la possibilité de prendre des mesures ultérieures.