Mardi 22 novembre 2022

I

(Résolutions, recommandations et avis)

RÉSOLUTIONS

PARLEMENT EUROPÉEN

P9_TA(2022)0400

Mise en œuvre de la stratégie d'emprunt destinée à financer Next Generation EU, l'instrument de l'Union pour la relance

Résolution du Parlement européen du 22 novembre 2022 sur la mise en œuvre de la stratégie d'emprunt destinée à financer Next Generation EU, l'instrument de l'Union pour la relance (2021/2076(INI))

(2023/C 167/01)

Le Parlement européen,

— vu l'article 5, paragraphe 3, de la décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne (décision relative aux ressources propres) ([1]),

— vu le règlement (UE) 2020/2094 du Conseil du 14 décembre 2020 établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19 ([2]),

— vu l'accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, ainsi que sur de nouvelles ressources propres, comportant une feuille de route en vue de la mise en place de nouvelles ressources propres ([3]),

— vu le règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027 ([4]), comprenant les déclarations communes et unilatérales convenues dans le cadre du cadre financier pluriannuel (CFP),

— vu la communication de la Commission du 14 avril 2021 sur une nouvelle stratégie de financement en vue du financement de NextGenerationEU (COM(2021)0250),

— vu la proposition de la Commission de décision du Conseil modifiant la décision relative aux ressources propres (COM(2021)0570),

— vu la communication de la Commission du 11 décembre 2019 sur le pacte vert pour l'Europe (COM(2019)0640) et la résolution du Parlement du 15 janvier 2020 à ce sujet ([5]),

— vu l'article 54 de son règlement intérieur, ainsi que l'article 1er, paragraphe 1, point e), et l'annexe 3 de la décision de la Conférence des présidents du 12 décembre 2002 relative à la procédure d'autorisation pour l'élaboration de rapports d'initiative,

— vu le rapport de la commission des budgets (A9-0250/2022),

([1]) JO L 424 du 15.12.2020, p. 1.
([2]) JO L 433 I du 22.12.2020, p. 23.
([3]) JO L 433 I du 22.12.2020, p. 28.
([4]) JO L 433 I du 22.12.2020, p. 11.
([5]) JO C 270 du 7.7.2021, p. 2.

A. considérant qu'en vertu de la décision relative aux ressources propres, la Commission est habilitée à emprunter sur les marchés des capitaux, au nom de l'Union, entre 2021 et 2026, des fonds à hauteur d'un montant maximal de 750 milliards d'EUR aux prix de 2018 à la seule fin de faire face aux conséquences de la crise de la COVID-19, et ce au moyen de Next Generation EU, l'instrument de l'Union européenne pour la relance; qu'un montant de 360 milliards d'EUR aux prix de 2018 peut être utilisé pour accorder des prêts aux États membres et qu'un montant de 390 milliards d'EUR peut être directement utilisé pour des dépenses de l'Union;

B. considérant que le remboursement des fonds empruntés et des intérêts correspondants sera à la charge du budget de l'Union et sera programmé de manière à garantir la réduction constante et prévisible des engagements jusqu'au 31 décembre 2058 au plus tard; que les plafonds des ressources propres ont été augmentés de 0,6 % afin de couvrir tous les engagements de l'Union résultant des emprunts effectués au titre de Next Generation EU;

C. considérant que le Parlement, le Conseil et la Commission ont adopté une feuille de route juridiquement contraignante pour l'introduction de nouvelles ressources propres afin de générer des fonds suffisants pour couvrir les dépenses prévues liées au remboursement de Next Generation EU et d'éviter ainsi de réduire le financement des programmes et des politiques de l'Union;

D. considérant que, en vertu de la décision relative aux ressources propres, la Commission est tenue d'informer de manière exhaustive et régulière le Parlement et le Conseil sur tous les aspects de sa stratégie de gestion de la dette, en leur communiquant notamment un calendrier des émissions précisant les dates et les volumes d'émission prévus pour l'année à venir, ainsi qu'un plan indiquant les remboursements du principal et les paiements d'intérêts prévus;

E. considérant que le montant total prévu pour Next Generation EU et pour le versement du coupon périodique et le remboursement à terme (frais de remboursement de l'instrument de l'Union européenne pour la relance) est fixé à 14,7 milliards d'EUR sur la période 2021-2027;

Logique des emprunts destinés à Next Generation EU

1. souligne que Next Generation EU est le plus grand programme commun d'emprunt de l'Union et le premier qui non seulement accorde des prêts aux États membres, mais également assure des dépenses directes du budget de l'Union inscrites dans des programmes et des politiques véritables de l'Union; souligne que la dette commune de l'Union gérée par la Commission augmente le volume, l'impact et la valeur ajoutée du budget de l'Union et soutient ainsi la relance après la pandémie de COVID-19 ainsi que la réalisation des priorités de l'Union à long terme, en particulier les transitions écologique et numérique;

2. souligne que grâce à des volumes moyens d'emprunt de 150 milliards d'EUR par an jusqu'en 2026, le programme d'emprunt de Next Generation EU fait de l'Union un acteur clé sur les marchés financiers, la met sur un pied d'égalité avec d'autres grands émetteurs souverains européens et fait d'elle le principal émetteur supranational et le plus grand émetteur d'obligations vertes;

3. souligne que la réussite de la stratégie d'emprunt sera évaluée à l'aune de sa capacité à lever sur les marchés financiers, en temps utile et à un coût relativement bas, les fonds nécessaires à la mise en œuvre de Next Generation EU et à rembourser la dette d'ici 2058 en suivant un profil à la fois lisse et prévisible, sans évincer les dépenses au titre des programmes fixées sous les plafonds du CFP ni compromettre l'action future de l'Union; souligne que l'émission de titres par l'Union ne devrait pas perturber les conditions d'emprunt des autres émetteurs européens et devrait même jouer un rôle positif sur les marchés des capitaux, notamment en répondant à la demande, de la part des investisseurs, d'actifs libellés en euros et de nouveaux produits tels que les obligations vertes;

Description et évaluation de la stratégie d'emprunt de Next Generation EU à ce jour

4. relève que la Commission a élaboré et mis en place un nouveau et vaste programme de financement et qu'elle a rapidement et efficacement renforcé ses capacités de gestion de la dette; salue le fait que les émissions ont eu lieu à un rythme soutenu depuis la première en 2021 et qu'elles ont toutes été largement sursouscrites, ce qui témoigne de l'intérêt marqué des investisseurs et a permis à la Commission d'atteindre ses objectifs de financement; constate avec satisfaction que, en cohérence avec la notation AAA de l'Union, les produits européens ont été négociés à des taux d'intérêt avantageux qui se situent au même niveau que ceux d'autres grands émetteurs européens et supranationaux;

5. constate que la stratégie de financement adoptée par la Commission est diversifiée et offre une large gamme de produits (obligations et bons) et d'échéances (de trois mois à 30 ans) grâce à divers modes d'émission (opérations syndiquées et adjudications) de manière régulière;

6. prend acte de la décision de la Commission de s'appuyer sur un vaste réseau de spécialistes en titres publics, qui sont d'importants partenaires chargés d'assurer le bon fonctionnement des marchés primaires et secondaires et de rendre compte à la Commission des conditions de marché; rappelle à la Commission l'importance de garantir que les banques respectent leurs obligations légales et de s'efforcer d'obtenir un meilleur équilibre géographique tant au niveau de la composition du réseau de spécialistes en titres publics que dans la conduite des opérations syndiquées; demande à la Commission de veiller à la mise en place d'incitations et d'obligations suffisantes pour que les membres du réseau de spécialistes en titres publics jouent leur rôle;

7. prend acte des décisions d'emprunt et des plans de financement annuels publiés à ce jour par la Commission; souligne que la transparence de la stratégie et des opérations d'emprunt de la Commission est essentielle pour assurer la bonne coordination avec les autres acteurs du marché et pour garantir l'obligation de rendre des comptes, notamment au Parlement, ainsi que la sensibilisation et l'adhésion des décideurs et du grand public; demande à la Commission, à cet égard, d'informer rapidement et systématiquement le Parlement en lui communiquant des données ventilées sur tous les frais découlant de l'émission de titres européens, y compris les coûts administratifs assumés par la Commission pour l'instrument de l'Union européenne pour la relance, ainsi que les coûts que supportent les États membres lorsqu'ils contractent des prêts au titre de la facilité pour la reprise et la résilience;

8. observe que, conformément à la décision d'emprunt annuel et aux plans de financement semestriels, la Commission avait levé sur les marchés financiers, au mois de juin 2021, plus de 113 milliards d'EUR, dont 23 milliards d'EUR sous la forme d'obligations vertes et d'obligations à courte, moyenne et longue échéances; prend bonne note des informations communiquées concernant la répartition par type d'investisseur et la répartition géographique; demande que soit maintenues des communications transparentes sur l'avancement des adjudications et des syndications obligataires;

Effets positifs et difficultés potentiels du mécanisme d'emprunt de Next Generation EU

9. estime qu'en faisant de l'Union l'un des principaux émetteurs d'obligations en Europe, Next Generation EU peut avoir une incidence positive sur la stabilité et la liquidité des marchés des capitaux de l'Union, améliorer les perspectives économiques de l'Union, compléter l'architecture macroéconomique de la zone euro et renforcer le rôle international de l'euro; relève que Next Generation EU est juridiquement limité dans sa taille et dans le temps et qu'il pourrait jouer un rôle plus influent encore en tant que source d'actifs sûrs, favoriser l'intégration des marchés financiers de l'Union et renforcer la résilience de l'Union, si les enseignements en sont dûment tirés; relève, en outre, que tant la temporalité que le volume du programme d'emprunt de Next Generation EU limitent le potentiel des obligations de l'Union de devenir de véritables actifs sûrs, de contribuer au bon fonctionnement des marchés financiers et de favoriser la stabilité de l'Union économique et monétaire; invite la Commission à réfléchir aux moyens qui pourraient permettre de maintenir le niveau d'encours des obligations Next Generation EU au-delà de 2027 pour éviter que la liquidité ne diminue peu après avoir atteint son plus haut niveau à la fin de la phase de dépenses de l'instrument;

10. prend acte de la forte demande en faveur d'une intégration harmonieuse de la dette de l'Union sur les marchés des capitaux; invite la Commission à consolider la cote de la dette de l'Union au moyen de la diversification des profils des investisseurs, de la stimulation des marchés secondaires et de la levée des obstacles techniques;

11. souligne notamment que l'Union pourrait définir des critères de référence pour les investissements durables en tant que principal émetteur mondial d'obligations vertes, tout en diversifiant sa base d'investisseurs et en s'assurant des coûts d'emprunt moins élevés; souligne le rôle important des obligations vertes pour financer les actifs nécessaires à la transition vers une économie à faible intensité de carbone; se félicite du fait que le cadre pour les obligations vertes de la Commission prévoie des normes de durabilité exigeantes; prie instamment la Commission d'éviter toute forme d'écoblanchiment et de garantir la communication d'informations de qualité sur l'utilisation des produits de manière à ne pas fragiliser la prime verte; insiste sur le fait que le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» sert de référence pour les dépenses financées dans le cadre de Next Generation EU; souligne qu'en émettant une partie de la dette au titre de Next Generation EU sous la forme d'obligations vertes, les États membres et la Commission ont la responsabilité de faire tout leur possible pour garantir que les engagements pris envers les investisseurs en matière de dépenses en faveur du climat sont respectés; attend de la Commission qu'elle respecte pleinement son engagement d'exclure les projets problématiques du financement par les obligations vertes dès que des soupçons dûment étayés d'écoblanchiment sont formulés; se félicite du tableau de bord des obligations vertes de Next Generation EU, une page web interactive où sont publiées les informations communiquées sur les investissements financés par les obligations vertes ([6]);

([6]) https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu-green-bonds/dashboard_en

12. est d'avis que la Commission devrait faire usage de mesures d'audit solides pour garantir la mise en œuvre adéquate de la facilité pour la reprise et la résilience, notamment pour réduire le risque d'écoblanchiment sous quelque forme que ce soit, et compte tenu de la configuration inédite de Next Generation EU, en vertu de laquelle la Commission lève des fonds sur les marchés des capitaux et est responsable vis-à-vis des investisseurs, tandis que ce sont les États membres qui exécutent effectivement les dépenses; invite, dès lors, les États membres à respecter les engagements qu'ils ont formulés dans leurs plans pour la reprise et la résilience, à remplir dûment et intégralement ces engagements et à communiquer des informations précises à la Commission sur le respect des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles;

13. fait remarquer qu'en dépit de son envergure, Next Generation EU a jusqu'à présent réussi à atténuer le risque d'éviction de la demande d'autres obligations souveraines européennes; souligne qu'en rendant le marché de la dette souveraine de la zone euro plus attrayant, notamment pour les investisseurs de pays non membres de l'Union, les émissions au titre de Next Generation EU peuvent avoir un effet positif sur la demande de titres émis par d'autres acteurs du marché européens; invite la Commission à maintenir une coordination étroite avec les agences de la dette des États membres et avec la Banque centrale européenne, la Banque européenne d'investissement et le mécanisme européen de stabilité; rappelle qu'il est important d'étendre l'échange de la dette européenne à d'autres bourses de l'Union, conformément aux principes de l'union des marchés des capitaux;

14. fait valoir, en outre, que Next Generation EU a un effet positif sur l'attractivité et la viabilité des dettes des États membres, car il offre des conditions d'emprunt notées AAA à tous les États membres grâce aux prêts au titre de la facilité pour la reprise et la résilience, qu'il contribue à faire baisser de manière importante les rendements des obligations souveraines, qu'il exclut les subventions du calcul de la dette nationale et qu'il adresse un message fort aux marchés financiers sur la résilience et la cohésion de la zone euro et de l'Union;

15. estime que Next Generation EU illustre les mérites d'une réaction plus ambitieuse, collective et démocratique à la crise au niveau de l'Union; est d'avis que donner aux citoyens de l'Union la possibilité d'acquérir directement des obligations européennes pourrait renforcer leur sentiment d'appartenance à l'Union; demande à la Commission d'élaborer un mécanisme simple et transparent à cette fin; fait remarquer que cette pratique existe déjà dans plusieurs États membres; estime qu'il en découlerait d'importants avantages économiques, supérieurs aux coûts de sa mise en œuvre; fait remarquer que le soutien considérable mis à disposition lors de la crise, financé par l'émission conjointe de titres de créance, a renforcé la confiance dans la résilience de l'Union et de ses États membres, et que les acteurs des marchés financiers reconnaissent largement que l'architecture financière européenne s'est renforcée; souligne que la mise en œuvre couronnée de succès de Next Generation EU démontre que l'Union a réagi comme il se devait aux conséquences économiques de la crise de la COVID-19; invite par conséquent l'ensemble des institutions de l'Union à faire en sorte que l'Union européenne tienne ses promesses, notamment en proposant une vision politique à long terme;

16. constate avec inquiétude les nouveaux défis qui découlent du manque de sécurité dans l'environnement mondial du fait de l'agression illégale, infondée et injustifiée de l'Ukraine par la Russie, ainsi que de la forte hausse de l'inflation et des taux d'intérêt, qui touche les émetteurs souverains; alerte sur le fait que les coûts du financement ont considérablement augmenté en raison des conditions de marché difficiles et que la situation des taux d'intérêt à long terme devrait être marquée par une forte incertitude; s'attend à ce que cette augmentation se répercute sur la ligne de remboursement de l'instrument de l'Union européenne pour la relance dans le budget de l'Union; constate avec inquiétude que les coûts de refinancement plus élevés que prévus ont déjà des conséquences sur les disponibilités de la rubrique 2b et entament même les disponibilités limitées des instruments spéciaux dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle; demande à la Commission de suivre de près la situation et de communiquer régulièrement des informations à l'autorité budgétaire; reconnaît que la Commission est forcée d'opérer sur un marché très incertain, en dehors de l'intervalle de confiance de 99 %; rappelle qu'il convient que tous les versements des contributions financières aux États membres soient effectués au plus tard le 31 décembre 2026, comme le prévoient les règlements relatifs à l'instrument de l'Union européenne pour la relance et à la facilité pour la reprise et la résilience, mais que des modifications pourraient être apportées à ce délai; souligne que cela nécessitera de modifier à la fois le règlement relatif à l'instrument de l'Union européenne pour la relance et le règlement relatif à la facilité pour la reprise et la résilience;

17. estime que seule une mise en œuvre en temps utile et de manière efficace de tous les plans nationaux pour la reprise et la résilience permettra de libérer le plein potentiel de Next Generation EU; est préoccupé par le manque de capacité d'absorption financière de plusieurs États membres; déplore la dynamique à l'œuvre dans certains États membres, qui consiste à retarder l'exécution des fonds européens traditionnels pour absorber plus rapidement les fonds de la facilité pour la reprise et la résilience; encourage les États membres à utiliser pleinement et de manière cohérente les prêts accordés au titre de Next Generation EU;

18. souligne que de nouveaux investissements dans les politiques de l'Union seront nécessaires pour renforcer la compétitivité, la résilience et l'autonomie stratégique de l'Union, notamment en ce qui concerne l'industrie et l'action en faveur du climat; estime que les redéploiements permanents ne constituent pas une solution viable à long terme pour financer les priorités de l'Union, et souligne la nécessité de ressources supplémentaires; rappelle que le changement climatique ainsi que la guerre qui se poursuit en Ukraine soulignent l'impératif de mettre rapidement fin à la dépendance de l'Union à l'égard de pays tiers dans des secteurs essentiels de son économie, tels que l'énergie, les matières premières, l'industrie et l'agriculture; estime, à cet égard, que la déclaration d'Ursula von der Leyen, présidente de la Commission, sur la création d'un Fonds de souveraineté européen est cohérente avec la résolution du Parlement du 19 mai 2022 ([7]) et avec la déclaration de la Conférence des présidents du 30 juin 2022 sur le programme de travail de la Commission pour 2023; invite, par conséquent, la Commission et les États membres à examiner plus en détail, conformément aux recommandations de la conférence sur l'avenir de l'Europe, la possibilité d'effectuer des emprunts communs au niveau européen, en vue de créer des conditions d'emprunt plus favorables, tout en maintenant des politiques budgétaires responsables au niveau des États membres; déplore la création et l'utilisation systématiques d'instruments, de fonds et de programmes communs d'emprunt, tels que Next Generation EU, placés hors du champ du budget de l'Union et non soumis à la surveillance ou au contrôle de l'autorité budgétaire; préconise, par conséquent, l'intégration au budget des opérations d'emprunt et de prêt ainsi que de tous les futurs programmes ou instruments de l'Union; demande que le Parlement soit systématiquement associé dans le cadre de la codécision;

Le budget de l'Union et les nouvelles ressources propres

19. souligne que les caractéristiques de l'emprunt contracté dans le cadre de Next Generation EU auront des effets directs pendant des dizaines d'années sur les remboursements effectués au moyen du budget de l'Union; souligne par conséquent qu'il faut optimiser le service de la dette et faire en sorte que le profil de la dette soit lisse afin que les charges futures soient équitablement réparties;

20. souligne que la capacité d'emprunt et de prêt de l'Union a considérablement augmenté avec Next Generation EU; insiste sur la nécessité d'associer l'autorité budgétaire à toutes les étapes du processus de prêt et d'emprunt; rappelle qu'en vertu de la décision relative aux ressources propres, la Commission est tenue de publier régulièrement un plan actualisé indiquant les remboursements de principal et les paiements d'intérêts prévus, qui doit être discuté avec le Parlement et le Conseil à l'occasion de réunions interinstitutionnelles régulières consacrées à Next Generation EU;

21. demande une nouvelle fois avec insistance que les crédits budgétaires pour les frais de remboursement de l'instrument de l'Union européenne pour la relance soient inscrits au budget de l'Union au-delà des plafonds du CFP, afin de préserver les marges et les mécanismes de flexibilité aux fins auxquelles ils sont destinés; demande que les modifications pertinentes soient apportées au règlement relatif au cadre financier pluriannuel lors de la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel;

22. se déclare fermement convaincu que la réussite finale de Next Generation EU, et notamment la crédibilité et la viabilité de son financement, sera également évaluée à l'aune de la capacité de l'Union à rembourser la dette commune par la création de nouvelles ressources propres dans le domaine de l'environnement et le secteur des entreprises plutôt que par l'augmentation des contributions des États membres fondées sur le revenu national brut;

23. souligne que de nouvelles ressources propres sont un catalyseur essentiel pour permettre à l'Union de mettre en œuvre ses priorités politiques, en partie en raison du besoin d'investissements accrus pour parvenir à l'indépendance énergétique et contribuer à atténuer les répercussions sociales de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, ainsi que dans le but d'accélérer la transition vers une énergie verte; souligne que l'introduction de nouvelles ressources propres permettrait d'éviter de devoir réduire les fonds affectés aux programmes de l'Union à l'avenir, ce qui irait à l'encontre de l'objectif même du plan de relance et réduirait ses avantages à long terme; estime que l'introduction de nouvelles ressources propres, prévue dans l'accord interinstitutionnel juridiquement contraignant du 16 décembre 2020, apporterait des avantages pérennes, non seulement pour la réalisation des politiques de l'Union, mais aussi pour le maintien de la position de l'Union en tant qu'émetteur de dette crédible et intelligent; invite par conséquent les États membres à accélérer et faire avancer le plus rapidement possible les négociations sur le premier panier de ressources propres de l'Union, dites de «nouvelle génération», fondées sur le système d'échange de quotas d'émission de l'UE, le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et le pilier I de l'accord international de l'OCDE sur l'imposition minimale des multinationales, conformément à la présentation de la Commission du 22 décembre 2021; prie instamment le Conseil d'approuver le premier panier de nouvelles ressources propres avant la fin de l'année 2022;

([7]) Résolution du Parlement européen du 19 mai 2022 sur les conséquences sociales et économiques de la guerre russe en Ukraine pour l'Union européenne — renforcer la capacité d'action de l'Union européenne (textes adoptés de cette date, P9_TA(2022)0219).

24. fait toutefois remarquer que le produit estimatif de ces trois ressources propres ne devrait pas suffire à couvrir la dette découlant des emprunts contractés au titre de Next Generation EU; invite donc une nouvelle fois la Commission à présenter une proposition relative au deuxième panier de nouvelles ressources propres avant décembre 2023, y compris une proposition relative à une taxe sur les transactions financières, afin de s'assurer des ressources suffisantes pour les remboursements de la dette de Next Generation EU; fait état de la feuille de route juridiquement contraignante établie en vertu de l'accord interinstitutionnel; demande à la Commission, compte tenu des difficultés économiques récentes, de se montrer toutefois plus ambitieuse encore et de ne pas exclure la possibilité d'ajouter des ressources propres innovantes, nouvelles et, de préférence, véritables;

o

o o

25. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.