



Strasbourg, le 19.10.2021
COM(2021) 662 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**

**L'économie de l'UE après la pandémie de COVID-19: conséquences pour la
gouvernance économique**

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

L'économie de l'UE après la pandémie de COVID-19: conséquences pour la gouvernance économique

1. Introduction

La Commission a présenté en février 2020 une communication sur le réexamen de la gouvernance économique de l'UE. ^(1,2) Cette communication a mis en évidence un certain nombre de points forts et de faiblesses du cadre de gouvernance économique (encadré 1) et, sur la base de ses conclusions, un débat public a été ouvert. Ce débat a cependant été mis en suspens peu de temps après, pour permettre de se concentrer sur les problèmes immédiats engendrés par la pandémie de COVID-19. La Commission s'est engagée à relancer le débat une fois la reprise amorcée. ⁽³⁾ Entretemps, des rapports sur le réexamen ont été adoptés par: le Comité économique et social européen en septembre 2020; le Comité des régions en décembre 2020; et le Parlement européen en juillet 2021. ⁽⁴⁾ La Cour des comptes européenne a également publié deux rapports spéciaux sur la mise en œuvre des règles budgétaires de l'UE.⁽⁵⁾

La présente communication évalue les conséquences, pour la gouvernance économique, du changement des circonstances engendré par la crise de la COVID-19 et relance le débat public sur le réexamen du cadre. La présente communication complète l'évaluation publiée en février 2020 et s'inscrit dans la volonté de relancer le débat public exprimée par la présidente von der Leyen lors de son discours sur l'état de l'Union européenne le 15 septembre 2021. L'objectif de ce débat public est de dégager un consensus sur la voie à suivre, à temps pour 2023.

2. Tendances économiques à moyen et long terme dans l'UE

L'économie de l'UE était déjà confrontée à plusieurs défis structurels à long terme avant la crise de la COVID-19. Premièrement, malgré une amélioration de la performance du marché du travail avant la pandémie, le rapide vieillissement démographique menaçait de

⁽¹⁾ Un cadre global régit la coordination des politiques économiques de l'UE. Celui-ci se compose du cadre régissant la politique budgétaire dans l'UE (le pacte de stabilité et de croissance, le Semestre européen et les exigences applicables aux cadres budgétaires nationaux), de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques et du cadre régissant les programmes macroéconomiques d'assistance financière.

⁽²⁾ Commission européenne (2020), «[Réexamen de la gouvernance économique](#)», COM(2020) 55 final du 5 février 2020.

⁽³⁾ Commission européenne (2021), «[Un an après le début de la pandémie de COVID-19: la réponse apportée en matière de politique budgétaire](#)», COM(2021) 105 final du 3 mars 2021.

⁽⁴⁾ Avis du Comité économique et social européen sur le réexamen de la gouvernance économique [JO C 429 du 11.12.2020, p. 227](#); avis du Comité européen des régions sur le réexamen de la gouvernance économique [JO C 37 du 2.2.2021, p. 28](#); [résolution](#) du Parlement européen du 8 juillet 2021 sur l'examen du cadre législatif macroéconomique pour une incidence renforcée sur l'économie réelle européenne et une plus grande transparence de la prise de décisions et de la responsabilité démocratique.

⁽⁵⁾ Cour des comptes européenne (2016), «[Rapport spécial n° 10/2016: De nouvelles améliorations sont nécessaires pour assurer une mise en œuvre efficace de la procédure concernant les déficits excessifs](#)» et Cour des comptes européenne (2018), «[Rapport spécial n° 18/2018: L'objectif premier du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance est-il atteint?](#)».

réduire à terme l'offre de main-d'œuvre et, partant, le potentiel de croissance de l'UE. Deuxièmement, la faible progression de la productivité constituait un frein pour la croissance économique, tandis que l'UE était en retard sur la Chine et les États-Unis en matière de transformation numérique. Troisièmement, les coûts socio-économiques très lourds du changement climatique se manifestaient avec une clarté et une urgence grandissantes. Quatrièmement, le creusement des inégalités de revenus et de patrimoine, les disparités territoriales au sein des États membres et entre ces derniers et l'inégalité d'accès à l'éducation et aux compétences freinaient la croissance économique et créaient des tensions dans le tissu social de l'UE.

Les défis climatiques et la dégradation environnementale nécessitent d'agir avec force et rapidité. Le changement climatique et la détérioration de l'environnement se concrétisent. Les températures augmentent et la fréquence des catastrophes météorologiques dans le monde est alarmante. L'objectif de l'accord de Paris de maintenir largement en dessous de 2 degrés Celsius l'augmentation moyenne de la température mondiale par rapport aux niveaux préindustriels et de s'efforcer de limiter cette augmentation à 1,5 degré est compromis, à moins d'une réduction radicale des émissions de gaz à effet de serre.⁽⁶⁾ Environ 1 million d'espèces sont menacées d'extinction, dont beaucoup dans les prochaines décennies. ⁽⁷⁾ Si rien n'est fait, ces tendances pourraient devenir une source de risques systémiques. Pour éviter cela, il faut des investissements privés et publics soutenus visant à favoriser la transition écologique (encadré 2) et à atténuer son impact sur les plus vulnérables.

La transformation numérique est déjà en cours, mais il faudrait l'accélérer. La crise de la COVID-19 a accéléré la transformation numérique de nos économies et de nos sociétés. Les mesures de confinement ont dopé les services en ligne et le commerce électronique. Les citoyens de l'UE ont eu l'occasion de constater par eux-mêmes que le télétravail, la télémédecine, les achats en ligne et les services administratifs numériques pouvaient permettre d'améliorer la qualité de la vie et les performances économiques. Toutefois, une partie importante de la population ne possède que de faibles compétences numériques et a éprouvé des difficultés à accéder au nouvel environnement numérique, ce qui risque de creuser les écarts sociaux. La crise a également révélé une fracture entre les entreprises qui sont au point sur le plan numérique et celles qui n'ont pas encore adopté de solutions numériques et elle a mis en évidence le fossé qui sépare les zones urbaines bien connectées des zones rurales ou reculées. Par ailleurs, la pénurie croissante de compétences numériques, les limites des infrastructures numériques, les retards dans l'adoption des nouvelles technologies par les gouvernements et les entreprises, et la dépendance de l'UE pour un certain nombre de technologies clés, telles que les semi-conducteurs, ont fait apparaître des difficultés importantes, auxquelles se heurtent les ambitions numériques de l'UE. Cette dernière doit prendre des mesures urgentes et ambitieuses.

⁽⁶⁾ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (2021), «[Climate Change 2021: The Physical Science Basis](#)» (Changement climatique 2021: les éléments scientifiques). Contribution du groupe de travail 1 au sixième rapport d'évaluation.

⁽⁷⁾ Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (2019), «[Résumé à l'intention des décideurs du rapport sur l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques](#)».

Il est essentiel de renforcer la résilience socio-économique en Europe pour améliorer la croissance potentielle et la création d'emplois et atteindre les Objectifs de développement durable (ODD). La résilience désigne la capacité, non seulement à faire face aux difficultés et à les surmonter, mais aussi à effectuer des transitions de manière durable, équitable et démocratique. Les États membres, les territoires et les secteurs dotés d'une moindre résilience ont eu plus de mal à surmonter la crise et à y réagir. ⁽⁸⁾ Les différences de résilience au sein de l'UE ont également des conséquences pour la cohésion sociale, économique et territoriale ainsi que pour la convergence au sein de la zone euro et pour l'efficacité de la politique monétaire unique. Des politiques actives du marché du travail et des systèmes de protection sociale efficaces et bien conçus, des investissements dans l'éducation et les compétences, et des finances publiques saines peuvent améliorer la résilience et accroître la croissance potentielle. Les États membres se sont attachés à mettre en œuvre ces réformes nécessaires au lendemain de la crise financière mondiale, mais cette dynamique s'est essoufflée avec le temps et les progrès sont devenus inégaux d'un État membre à l'autre et d'un domaine d'action à l'autre. Les fortes interdépendances entre nos économies au sein du marché unique et de l'Union économique et monétaire accentuent le besoin de coordination des politiques nationales. La mise en œuvre intégrale du programme de développement durable à l'horizon 2030 demeure un facteur clé du renforcement de la résilience et de l'accomplissement de la double transition.

La crise de la COVID-19 a rendu ces problèmes plus visibles et plus urgents. Leur résolution offre des possibilités de transformation, mais nécessite également des investissements et des réformes majeurs. Les dépenses d'investissement devront être plus élevées, et l'élan réformateur plus fort, que pendant la période qui a précédé la pandémie de COVID, où les investissements publics étaient tombés en deçà du niveau nécessaire pour que le stock de capital public reste stable en pourcentage du PIB, et où un large éventail de réformes restait à mettre en œuvre.

La force de frappe de 2 000 milliards d'EUR du nouveau cadre financier pluriannuel et de Next Generation EU, et en particulier de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), aidera les États membres à relever ces défis. La FRR apporte 338 milliards d'EUR de soutien non remboursable et jusqu'à 386 milliards d'EUR de prêts (en prix courants) pour soutenir les investissements et les réformes structurelles jusqu'en 2026, en plus des quelque 500 milliards d'EUR fournis par les fonds de la politique de cohésion.⁽⁹⁾ Ce financement à grande échelle aidera à ramener les États membres sur une trajectoire de redressement et rendra leur économie et leur société plus résilientes et mieux préparées pour l'avenir en favorisant les transitions écologique et numérique. Cet effort a été complété par l'initiative REACT-EU, financée au titre de Next Generation EU. ⁽¹⁰⁾

⁽⁸⁾ Commission européenne (2020), «[Rapport de prospective stratégique 2020, Prospective stratégique – Tracer la voie vers une Europe plus résiliente](#)», COM (2020) 493 final du 9 septembre 2020.

⁽⁹⁾ Ce montant comprend le co-financement national. La mise en œuvre de la politique de cohésion s'étend jusqu'en 2029.

⁽¹⁰⁾ Servant de passerelle au plan de relance à long terme articulé autour de la FRR, REACT-EU a fourni un soutien supplémentaire de 50,6 milliards d'EUR destiné à renforcer les fonds de la politique de cohésion en 2021 et 2022 pour financer des mesures de réparation des dommages causés par la crise.

3. Incidence et conséquences de la crise de la COVID-19

3.1. Incidence de la crise

Une nette contraction économique, suivie d'une reprise plus vigoureuse que prévu, mais irrégulière

La pandémie de COVID-19 a entraîné une grave récession économique, mais la reprise s'est amorcée. La pandémie a engendré une contraction sans précédent de l'activité économique dans l'UE en 2020. Toutefois, grâce à la solidité des mesures de soutien adoptées, à l'accélération de la vaccination et, lorsque cela était possible, à l'assouplissement progressif des restrictions imposées pour lutter contre la pandémie, la croissance a enregistré un net rebond au printemps 2021. D'après l'évolution de la conjoncture économique pendant l'été, on devrait à nouveau enregistrer un taux de croissance robuste au troisième trimestre, notamment grâce à la réouverture de nos sociétés et à la reprise des voyages. L'activité économique devrait ensuite rester soutenue pendant plusieurs trimestres, et l'économie de l'UE passer ainsi d'une phase de reprise à une phase d'expansion. Dans au moins 19 États membres, le PIB devrait retrouver dès cette année son niveau de 2019, tandis que dans tous les autres, ce niveau devrait être atteint dans le courant de l'année prochaine. De même, les échanges de biens entre l'UE et les pays tiers se sont fortement redressés au premier semestre 2021. Néanmoins, les aléas et les risques entourant les perspectives restent élevés, en particulier en raison des incertitudes quant à la trajectoire future de la pandémie, de l'inflation et des prix de l'énergie, des pénuries sur le marché du travail et des goulots d'étranglement dans les chaînes d'approvisionnement internationales.

L'impact sur le marché du travail a été amorti par des mesures de soutien. La contraction de l'emploi a été modérée en comparaison de la perte de production enregistrée. Grâce au recours généralisé au chômage partiel et à d'autres dispositifs destinés à préserver l'emploi, qui ont reçu l'appui du nouvel instrument de l'UE pour le soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE), l'ajustement a principalement consisté en une réduction du nombre d'heures travaillées. Comme l'économie se redresse, le chômage a commencé à reculer dans l'ensemble de l'UE et son taux dépasse à présent de seulement ½ point de pourcentage le niveau d'avant la crise. Toutefois, comparés à la période antérieure à la crise, les écarts entre l'offre et la demande de travail restent importants dans certaines régions et dans certains secteurs de l'UE, tandis que dans d'autres, des pénuries de main-d'œuvre commencent à réapparaître. Dans la période à venir, les transitions entre les emplois, les entreprises et les secteurs pourraient générer des frictions, car les emplois nouvellement créés requièrent souvent des compétences plus élevées ou différentes de celles requises par les emplois détruits, ce qui nécessite d'intervenir de façon adéquate dans le cadre de la politique du marché du travail pour faciliter ces ajustements.

Les perturbations engendrées par la pandémie ont accentué les divergences économiques, sociales et territoriales qui étaient déjà présentes et ont rendu la

réalisation des objectifs de développement durable encore plus difficile.⁽¹¹⁾ L'impact économique de la pandémie a été variable selon les États membres et selon les secteurs économiques ⁽¹²⁾ du fait des différences de gravité de la situation sanitaire, de rigueur et de durée des mesures prises pour y remédier, et de structure économique. Les pays où le tourisme international pèse lourd dans l'économie ont particulièrement pâti des restrictions imposées sur les voyages. Au sein de chaque pays, les plus touchés ont été les travailleurs peu qualifiés et les jeunes, ainsi que les régions dépendantes du tourisme et d'autres services impliquant des contacts physiques. Globalement, bien que moins profondes qu'initialement prévu, les divergences entre les États membres, entre les régions, entre les secteurs et entre les générations se sont creusées. La crise a mis en évidence la nécessité impérieuse de préserver la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux au sein du marché unique, ainsi que la nécessité de travailler ensemble pour renforcer sa résilience face aux perturbations.

La réponse budgétaire qu'il a été nécessaire d'adopter a conduit à une hausse des niveaux d'endettement, lesquels sont devenus également plus hétérogènes

La forte récession et les mesures qu'elle a nécessité de prendre ont entraîné une grave détérioration des finances publiques, et un creusement des divergences budgétaires entre les États membres. Le déficit et la dette s'étant envolés dans tous les États membres, le déficit nominal de l'UE est passé de 0,5 % du PIB en 2019 à environ 7 % du PIB en 2020 et son ratio de dette a bondi de 13 points de pourcentage pour s'établir à 92 % du PIB à la fin de 2020.⁽¹³⁾ Dans les années à venir, les déficits et les ratios d'endettement devraient rester supérieurs aux niveaux d'avant la pandémie. Les États membres qui affichent des niveaux élevés de dette publique ont été parmi les plus touchés par les répercussions économiques de la crise de la COVID-19, en raison de la gravité de la situation sanitaire, des mesures mises en place pour préserver la santé publique et de la structure de leur économie, où le secteur du tourisme international occupe une place importante. En conséquence, ces États membres ont enregistré certaines des plus fortes hausses de l'endettement. Outre les mesures de relance budgétaire directes, les gouvernements ont également fourni au secteur privé un soutien à la trésorerie représentant près de 20 % du PIB, principalement sous la forme de garanties publiques et de reports d'impôts.⁽¹⁴⁾ L'ampleur du recours à ces garanties publiques a été très variable d'un État membre à l'autre. L'impact qu'elles pourraient avoir sur les finances publiques dépend de la mesure dans laquelle elles seront mobilisées.

⁽¹¹⁾ Commission européenne (2021), «[Sustainable development in the European Union — Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context — 2021 edition](#)» (Développement durable dans l'Union européenne — Rapport de suivi des progrès vers la réalisation des ODD dans le contexte de l'UE — édition de 2021).

⁽¹²⁾ Les services en ligne et le commerce électronique ont été dopés par les mesures de confinement, tandis que d'autres secteurs, comme la fabrication de biens durables et le transport de marchandises, n'ont connu qu'une baisse de courte durée de leur chiffre d'affaires ou ont même vu leur activité augmenter. Dans le même temps, les secteurs à forte intensité de contacts ont subi des pertes considérables et se redressent plus lentement.

⁽¹³⁾ Chiffres provenant des prévisions du printemps 2021 de la Commission.

⁽¹⁴⁾ Ces mesures ont empêché le manque de trésorerie de se transformer en problèmes de solvabilité, elles ont aidé le secteur bancaire à continuer de fournir des crédits à l'économie et elles ont permis aux conditions de financement favorables de se répercuter efficacement sur tous les secteurs économiques.

Les ratios d'endettement public ont augmenté, mais les mesures prises dans le cadre des plans de relance et de résilience pour accroître la croissance potentielle soutiendront la viabilité budgétaire. Les ratios de dette devraient demeurer élevés et, dans environ un tiers des États membres, se maintenir au cours des dix prochaines années au-dessus du niveau qu'ils atteignaient avant la pandémie.⁽¹⁵⁾ Ils continueront d'augmenter si les garanties octroyées en raison de la pandémie sont mobilisées ou si les taux d'intérêt grimpent. À plus long terme, les dépenses liées au vieillissement démographique et au changement climatique pourraient également avoir des répercussions sur la viabilité budgétaire. Cependant, plusieurs facteurs sont susceptibles de favoriser la viabilité budgétaire: les échéances plus longues des dettes; les sources de financement relativement stables, reposant sur une base étendue et diversifiée d'investisseurs; et les différentiels favorables entre taux d'intérêts et taux de croissance. Autre facteur important, la bonne mise en œuvre de réformes budgétaires et en faveur de la croissance et les investissements au titre de la FRR et des fonds de la politique de cohésion, soutenus par la Commission au moyen de l'instrument d'appui technique, devraient renforcer la croissance potentielle, contribuant ainsi à l'amélioration de la viabilité budgétaire et au maintien de conditions de financement favorables.

Les besoins d'investissement sont pressants

Les besoins d'investissement sont considérables et la FRR aidera à y répondre jusqu'en 2026. L'engagement de l'UE en faveur de la double transition, qui est inscrit dans le pacte vert pour l'Europe et dans la stratégie numérique de l'UE, nécessitera au cours de la prochaine décennie un montant annuel supplémentaire d'investissements privés et publics d'environ 650 milliards d'EUR (encadré 2).⁽¹⁶⁾ La nécessité d'investir pour soutenir la transition numérique et l'autonomie stratégique ouverte de l'UE ⁽¹⁷⁾ est devenue plus manifeste pendant la pandémie, qui a mis en évidence le besoin de connexions sûres et rapides à internet et d'accès à des services numériques, l'importance de l'éducation numérique et des compétences numériques dans la société et l'importance de remédier aux dépendances stratégiques de l'UE en ce qui concerne des capacités numériques essentielles. Davantage d'investissements sont également nécessaires pour améliorer la résilience économique et sociale de l'UE, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la formation, de la recherche et développement, de l'innovation et des transports. Si les fonds de la politique de cohésion continueront d'aider les États membres à répondre à ces besoins, la FRR soutiendra également ces efforts par une combinaison de soutien non remboursable et de prêts, mais ce financement est temporaire. En fin de compte, pour assurer la résilience économique et sociale et atteindre les objectifs de la double transition, il faudra

⁽¹⁵⁾ Selon la classification conventionnelle de la Commission, près des deux tiers des États membres sont exposés à moyen terme à des risques modérés à élevés pour la viabilité de leurs finances publiques, contre un tiers seulement avant la crise. Voir Commission européenne (2021), «[The 2021 Stability and Convergence Programmes: an Overview, with an Assessment of the Euro Area Fiscal Stance](#)» (Les programmes de stabilité ou de convergence 2021 - Vue d'ensemble accompagnée d'une évaluation de l'orientation budgétaire de la zone euro).

⁽¹⁶⁾ Cette estimation des besoins d'investissement se fonde sur l'analyse d'impact réalisée en vue de la révision de la directive sur les énergies renouvelables [SWD (2021) 621] et sur le document de travail des services de la Commission accompagnant le paquet NextGenerationEU [SWD (2020) 98].

⁽¹⁷⁾ Commission européenne (2021), «Rapport de prospective stratégique 2021 – La capacité et la liberté d'action de l'Union européenne», COM(2021) 750 final du 8 septembre 2021.

une augmentation sensible et durable des investissements tant publics que privés dans les États membres, qui se poursuive au-delà de 2026. D'une manière générale, afin de répondre à ces besoins pressants, il faudra également s'efforcer de favoriser davantage l'investissement privé, notamment en achevant l'union des marchés des capitaux. Par ailleurs, la taxinomie des activités durables établie par l'UE aidera à modifier la destination des investissements privés afin qu'ils aillent là où on en a le plus besoin du point de vue de l'action pour le climat et l'environnement.

L'ajustement budgétaire après la pandémie doit s'accompagner d'une amélioration de la qualité des finances publiques. Le soutien de la FRR ne favorisera la reprise et n'augmentera la croissance potentielle que s'il finance des investissements productifs et de qualité *supplémentaires*. En d'autres termes, les investissements publics financés par la FRR doivent venir s'ajouter à ceux financés au niveau national. Par conséquent, il sera essentiel d'encourager le financement au niveau national d'investissements en faveur de la double transition et du renforcement de la résilience économique et sociale. Si le soutien apporté par la FRR ne se traduit pas par un surcroît d'investissements, il permettra certes de réduire temporairement les déficits et les ratios d'endettement, mais n'aura pas d'effets positifs sur la croissance potentielle à moyen ou à long terme, ce qui se soldera par une détérioration de la composition des dépenses publiques. En cas de ratios d'endettement très élevés, promouvoir les investissements financés au niveau national nécessitera de hiérarchiser clairement les dépenses et d'améliorer la composition et la qualité générales des finances publiques.

La correction en cours des déséquilibres macroéconomiques a subi un revers

La crise a eu un impact variable sur les ménages et les entreprises, mais des mesures de soutien ont permis d'amortir le choc, y compris dans le secteur bancaire. Premièrement, si le nombre de destructions d'emplois a été globalement limité, celles-ci ont été plus fréquentes chez les travailleurs peu ou moyennement qualifiés. De même, les jeunes et les autres nouveaux arrivants sur le marché du travail ont été particulièrement touchés. Ces tendances sont susceptibles de creuser les inégalités au sein de nos sociétés et rendent indispensables de nouvelles mesures en faveur de la reconversion et du perfectionnement professionnels. Dans la déclaration de Porto du 8 mai 2021, les dirigeants de l'UE ont réaffirmé leur engagement en faveur du socle européen des droits sociaux en tant qu'élément fondamental de la relance. Deuxièmement, alors que les entreprises ont dû recourir à de nouveaux crédits pour couvrir leurs besoins de trésorerie, la crise de la COVID-19 n'a globalement pas entraîné de hausse du nombre d'entreprises insolvables.⁽¹⁸⁾ Les mesures de soutien sont en train de devenir plus ciblées. Compte tenu des vulnérabilités qui subsistent, la suppression des programmes de soutien devrait se faire de façon progressive. Troisièmement, grâce à leurs solides ratios de fonds propres et à leurs larges coussins de liquidités, les banques ont pu continuer à fournir des crédits à l'économie. La suspension de la distribution de dividendes et l'allègement temporaire des exigences réglementaires ont également apporté un certain répit aux banques. L'augmentation des prêts improductifs a pu être contenue, mais

⁽¹⁸⁾ La crise a conduit certaines entreprises, y compris des petites et moyennes entreprises, à accroître leur levier; ces entreprises sont donc devenues plus vulnérables et pourraient avoir besoin d'une recapitalisation.

il convient de surveiller attentivement la qualité des actifs. Quatrièmement, le dynamisme des prix de l'immobilier et des actifs financiers constitue un risque supplémentaire.

La crise de la COVID-19 a aggravé un certain nombre de vulnérabilités qui étaient déjà présentes. Sous l'effet d'une baisse du PIB en 2020 et des mesures adoptées pour faire face à la crise de la COVID-19, les déséquilibres internes liés au niveau élevé de dette publique et privée se sont accentués. Les prix de l'immobilier ont conservé le dynamisme qu'ils affichaient avant la pandémie et la dette hypothécaire a continué de s'alourdir significativement dans certains pays. Les déficits de la balance courante se sont creusés dans les pays qui dépendent des recettes du tourisme. Parallèlement, la correction des excédents courants s'est interrompue. Ultérieurement, de nouveaux déséquilibres pourraient apparaître du fait des transformations structurelles que la crise de la COVID-19 a accélérées. Les pénuries de main-d'œuvre, les goulots d'étranglement dans les chaînes de valeur mondiales et les dépendances stratégiques pourraient avoir des répercussions sur les prix relatifs et la compétitivité. L'accélération de la transition numérique et l'évolution des modes de consommation pourraient entraîner une inadéquation des compétences et la coexistence d'un chômage frictionnel et de pénuries de main-d'œuvre.

3.2. Réponse à la crise

Adoption de mesures au niveau national et pleine utilisation de la flexibilité offerte par les cadres réglementaires de l'UE

Les mesures sans précédent qui ont été prises de façon coordonnée pour répondre à la crise de la COVID-19 ont permis d'en amortir l'impact. La réponse à la crise a été vigoureuse, tant au niveau national qu'au niveau de l'UE. Elle a été coordonnée et a pris diverses formes complémentaires. L'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, l'accord sur l'encadrement temporaire des aides d'État (modifié à plusieurs reprises par la suite pour tenir compte de l'évolution de la situation et des besoins des entreprises), les initiatives d'investissement en réaction au coronavirus (qui ont fourni une flexibilité exceptionnelle pour réorienter les fonds de la politique de cohésion vers les besoins les plus pressants) et la mise en place d'instruments d'urgence tels que SURE sont intervenus rapidement.⁽¹⁹⁾ Les mesures prises par la Commission et les recommandations émises par le Conseil ultérieurement témoignent de la nécessité d'une étroite coordination des politiques économiques tout au long de la pandémie. L'action déterminante menée au niveau de l'UE a permis la mise au point, l'achat rapide et la distribution coordonnée de vaccins contre la COVID-19. Outre les efforts pour atténuer l'impact de la crise, des instruments temporaires de l'UE créés à cet effet ont permis de favoriser la reprise et de promouvoir une croissance durable et inclusive. Dans ce contexte, l'engagement de la Commission en faveur

⁽¹⁹⁾ [JO L 99 du 31.3.2020, p. 5](#). En avril 2020, l'initiative d'investissement en réaction au coronavirus a permis un apport de liquidités initial aux États membres de plus de 20 milliards d'EUR provenant des fonds de la politique de cohésion de l'UE. Elle élargit le champ d'intervention des fonds, fournit des liquidités immédiates et offre une certaine souplesse pour la modification des programmes. Cela a permis de mobiliser plus de 23 milliards d'EUR en aide d'urgence pour les systèmes de santé et d'éducation, les petites et moyennes entreprises, et la protection de l'emploi et des groupes les plus vulnérables. Voir <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/4e2z-pw8r>.

du Programme 2030 et des objectifs de développement durable a fourni un cadre pour «reconstruire en mieux» et ne laisser personne de côté.

Confrontés à une grave crise sanitaire et économique, les États membres ont rapidement adopté un large éventail de mesures de soutien budgétaire. L'adoption au niveau national de mesures en réponse à la crise a été facilitée par l'activation rapide de la souplesse prévue dans les cadres applicables de l'UE. La réponse budgétaire totale des États membres de l'UE – y compris les stabilisateurs automatiques déclenchés par de solides filets de protection sociale – est estimée à près de 19 % du PIB sur la période 2020-2022⁽²⁰⁾. En outre, les États membres de l'UE ont apporté un soutien important à la trésorerie des entreprises, sous la forme de garanties d'État et de reports d'impôts. La politique monétaire a complété les efforts de relance budgétaire. Ces mesures conjointes et coordonnées ont porté leurs fruits, puisque les effets de la crise de la COVID-19 sur le chômage, les divergences économiques et sociales, l'insolvabilité des entreprises et les prêts non performants ont été nettement plus faibles qu'initialement prévu.

De nouveaux instruments de l'UE ont atténué l'impact de la crise

SURE a joué un rôle essentiel pour soutenir les marchés du travail européens. Ce filet de sécurité qui a rapidement été créé fournit des prêts bon marché aux États membres, qui leur permettent de soutenir les travailleurs et les entreprises pendant la crise. Il soutient par ailleurs la reprise et limite les séquelles sur le marché du travail. L'UE a jusqu'à présent approuvé plus de 94 milliards d'EUR de prêts SURE destinés à 19 États membres demandeurs, dont près de 90 milliards d'EUR ont déjà été versés. SURE a aidé à protéger plus de 31 millions de personnes (dont 8,5 millions de travailleurs indépendants) contre le risque de chômage et a soutenu plus de 2,5 millions d'entreprises pendant la pandémie. Les mesures nationales en faveur du marché du travail qui ont bénéficié du soutien de SURE ont permis d'éviter à environ un million et demi de personnes de se retrouver au chômage en 2020 et contribuent à la reprise.⁽²¹⁾

La Banque centrale européenne a mis en œuvre un vaste ensemble de mesures de politique monétaire, qui ont également favorisé la transmission des mesures de politique budgétaire. Les mesures de politique monétaire prises en réponse à la crise ont principalement consisté en de nouvelles opérations d'achats d'actifs et de fourniture de liquidités aux banques de la zone euro. Pour que les banques puissent plus facilement avoir accès à ces opérations, la Banque centrale européenne a également pris un certain nombre de mesures d'assouplissement des exigences de garanties. Ces mesures ont aidé à maintenir, tout au long de la pandémie, des conditions de financement favorables dans tous les secteurs de l'économie, y compris les administrations publiques, à soutenir l'activité économique et à préserver la stabilité des prix à moyen terme. Les politiques budgétaires et monétaires, dont les effets se renforcent mutuellement, ont été essentielles pour atténuer l'impact de la crise et elles soutiennent la reprise.

⁽²⁰⁾ Ces estimations se fondent sur la variation cumulée des soldes budgétaires primaires en 2020-2022 par rapport à 2019 et intègrent une estimation prudente de l'impact du soutien non remboursable apporté par la FRR.

⁽²¹⁾ Commission européenne (2021), «[SURE: bilan de la première année](#)», COM(2021) 596 final du 22 septembre 2021.

D'autres instruments créés au niveau de l'UE et de la zone euro ont également joué un rôle. Le Fonds de garantie paneuropéen, créé par le Groupe Banque européenne d'investissement, devrait mobiliser jusqu'à 200 milliards d'EUR de financements supplémentaires (1,4 % du PIB de l'UE) pour soutenir les petites et moyennes entreprises. Au 31 août 2021, le volume de financement approuvé s'élevait à 18 milliards d'EUR, ce qui devrait permettre de mobiliser des investissements d'un montant d'environ 144 milliards d'EUR. L'instrument de soutien dans le cadre de la crise pandémique mis en place au titre du mécanisme européen de stabilité, doté d'une enveloppe maximale de 240 milliards d'EUR (2,0 % du PIB de la zone euro), reste disponible et a également contribué à conforter la confiance dans la réponse de l'UE à la crise.

Sortir de la crise et préparer l'avenir

La facilité pour la reprise et la résilience favorisera une reprise riche en investissements et des réformes propices à la croissance, renforcera la croissance potentielle et atténuera les problèmes budgétaires. Sa bonne mise en œuvre permettra à l'économie de l'UE de devenir plus durable, plus inclusive, plus résiliente et de mieux se préparer à la double transition, tout en aidant à atténuer le risque de divergences socioéconomiques⁽²²⁾. Grâce au financement des mesures par un soutien non remboursable apporté par la facilité, il sera possible, sans creuser les déficits ni la dette, de financer des projets d'investissement de qualité et de couvrir les coûts de réformes visant à améliorer la productivité. Le financement au titre de la facilité pour la reprise et la résilience soutiendra ainsi les efforts des États membres pour soutenir la reprise économique, en favorisant un relèvement de la croissance potentielle et en améliorant progressivement leur situation budgétaire sous-jacente. Le soutien non remboursable apporté par la FRR et d'autres sources de financement de l'UE, notamment les fonds de la politique de cohésion, fourniront une aide se montant à environ 0,5 % du PIB par an en 2021 et 2022. L'investissement public, financé à la fois par des sources nationales et par la facilité, devrait atteindre globalement 3,5 % du PIB en 2021 et 2022.

3.3. Conséquences pour le réexamen de la gouvernance économique

La crise de la COVID-19 a jeté une lumière encore plus crue sur les défis qui attendent le cadre de gouvernance économique. Les principales conclusions du réexamen du cadre de gouvernance économique publié par la Commission il y a presque deux ans restent valables (encadré 1). La crise a rendu un grand nombre d'entre elles encore plus pertinentes. Premièrement, les ratios d'endettement public ont encore augmenté: les ramener progressivement et durablement à des niveaux prudents, sans nuire à la croissance, n'en sera que plus difficile. Deuxièmement, les niveaux élevés auxquels l'investissement public devra être maintenu au cours des prochaines années rendent d'autant plus importante la bonne composition et la qualité des finances publiques pour assurer une croissance durable et inclusive. Troisièmement, la politique budgétaire discrétionnaire contracyclique, conjuguée

⁽²²⁾ L'apport du soutien non remboursable au titre de la FRR est à la mesure des besoins réels des États membres, ceux d'entre eux dont le PIB par habitant est relativement faible et qui sont les plus durement touchés par la crise bénéficiant de contributions plus élevées. En raison de problèmes préexistants, tels qu'un taux de chômage plus élevé que la moyenne, ces États membres risquent davantage de ne pas pouvoir se remettre rapidement de la crise.

aux instruments temporaires de soutien budgétaire de l'UE, s'est avérée très efficace pour amortir rapidement et efficacement l'impact de cette crise exceptionnelle, ce qui démontre l'importance de dégager une marge de manœuvre budgétaire en temps normal pour pouvoir y recourir en temps de crise. Quatrièmement, l'efficacité de la réponse des pouvoirs publics témoigne de l'importance de coordonner étroitement les politiques, notamment entre des instruments de politique et de financement différents et entre les niveaux européen et national. Cinquièmement, l'évolution rapide de la crise illustre les difficultés que soulèvent l'utilisation d'indicateurs non observables et la conception de règles cherchant à tenir compte de toutes les circonstances possibles. Sixièmement, la correction des déséquilibres macroéconomiques a été interrompue et de nouvelles vulnérabilités se font jour, ce qui montre bien qu'il est important de prévenir les risques et les divergences et d'y remédier sans retard. Le réexamen relancé de la gouvernance économique devrait faire fond à la fois sur les conclusions antérieures de la Commission, telles qu'exposées dans la communication de février 2020, et sur les enseignements apportés par la crise. Cela permettra de réfléchir à un cadre de gouvernance économique véritablement capable d'aider les États membres à relever les défis macroéconomiques post-COVID.

Règles budgétaires de l'UE

Réduire durablement les ratios élevés et divergents d'endettement public sans nuire à la croissance sera l'un des principaux défis de l'après-crise. Lorsque les conditions économiques le permettront, il sera essentiel de réorienter les ratios dette publique/PIB à la baisse afin de maintenir des finances publiques saines et empêcher ainsi les divergences budgétaires persistantes entre les États membres, maintenir des conditions de financement favorables pour les secteurs public et privé et prévenir l'apparition, sur les marchés, d'épisodes de tensions susceptibles d'avoir des retombées coûteuses. On ne saurait réduire durablement les ratios d'endettement sans une forte reprise et une croissance économique soutenue. Alors qu'une réduction trop brutale des ratios d'endettement aurait un coût social et économique élevé et serait contre-productive, eu égard notamment aux limites atteintes par la politique monétaire et au risque de séquelles économiques durables, il n'en demeure pas moins important de réduire de façon réaliste, progressive et soutenue l'endettement public, y compris pour reconstituer une marge de manœuvre avant qu'une prochaine crise ne se produise.

Le rôle stabilisateur de politiques budgétaires discrétionnaires et de leur coordination s'est révélé d'une importance capitale lors de la crise de la COVID-19. La crise de la COVID-19 a mis en lumière le rôle positif que la politique budgétaire discrétionnaire contracyclique et la coordination européenne pouvaient jouer dans la riposte aux chocs économiques de grande ampleur et l'atténuation de leurs répercussions sociales. Complétée par les mesures de politique monétaire prises par la BCE et les banques centrales nationales et facilitée par l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, la réponse à la fois coordonnée et consensuelle apportée en matière de politique budgétaire a permis de faire face efficacement aux conséquences immédiates d'un choc économique de grande ampleur, d'instaurer la confiance et d'atténuer le risque de séquelles durables. L'efficacité du rôle stabilisateur joué par la politique budgétaire dans le contexte

actuel de taux d'intérêt bas est également mise en lumière. Pour disposer d'une capacité de relance budgétaire en période de conjoncture défavorable, il est toutefois nécessaire de se ménager une marge de manœuvre budgétaire lorsque la conjoncture est favorable. Un renforcement du caractère contracyclique du cadre budgétaire de l'UE pourrait axer davantage la politique budgétaire sur le moyen terme et, partant, accroître la capacité de la politique budgétaire nationale à faire face aux fluctuations économiques.

Une composition des finances publiques propice à la croissance devrait promouvoir l'investissement et favoriser une croissance soutenue, durable et inclusive. Les budgets nationaux devront jouer leur rôle, avec le concours substantiel mais temporaire de la FRR. Toutefois, le financement public ne devrait pas se substituer aux investissements privés ni les évincer en l'absence de défaillance du marché. Globalement, cela montre l'importance de la qualité et de la composition des finances publiques. Il faudrait notamment réfléchir au rôle qu'il convient d'accorder au cadre de gouvernance économique pour encourager les investissements et les réformes à l'échelle nationale. Compte tenu des défis à long terme que notre économie doit relever, il conviendrait de s'attacher particulièrement à promouvoir des investissements publics verts, numériques et de renforcement de la résilience.

Atteindre les objectifs généraux de simplification des règles, de renforcement de leur appropriation par les États membres et d'amélioration de leur application reste d'une grande pertinence. Alors que des éléments de flexibilité et d'appréciation ont été intégrés dans le cadre budgétaire actuel au moyen d'un ensemble complexe de dispositions interprétatives, il est nécessaire que l'exercice effectif d'un jugement économique dans un cadre fondé sur des règles soit effectué en toute transparence. À cet effet, il est nécessaire d'adopter des règles budgétaires *simplifiées* utilisant des indicateurs *observables* pour mesurer la conformité. Il y a lieu également d'examiner si le fait de mettre clairement l'accent – comme le prévoit le traité – sur les erreurs manifestes de politique, sur la base d'objectifs clairement définis, et de renforcer la participation des institutions nationales pourrait contribuer à une mise en œuvre plus efficace du cadre de surveillance. Ces objectifs sont étroitement liés. En particulier, une simplification du cadre contribuerait à accroître l'appropriation, à améliorer la communication et à réduire les coûts politiques liés au contrôle et au respect de la législation.

Des cadres budgétaires nationaux solides peuvent contribuer à l'efficacité du cadre de gouvernance économique. Pendant la crise de la COVID-19, les cadres budgétaires nationaux, en ce compris les institutions budgétaires nationales indépendantes, ont réussi à s'adapter rapidement à l'évolution des circonstances. Il semble dès lors opportun d'étudier la possibilité de renforcer le rôle de ces institutions. Dans le même temps, la grande diversité des institutions budgétaires indépendantes, du point de vue tant des mandats juridiques que du fonctionnement et des ressources, rend indispensable un alignement sur les meilleures pratiques dans l'ensemble des États membres, alignement qui devrait tenir dûment compte des différences entre les cadres institutionnels nationaux. Les autres questions qu'il est nécessaire d'examiner concernent notamment les stratégies destinées à promouvoir la budgétisation verte et la planification budgétaire à moyen terme, la gestion des

investissements publics, et les moyens de mieux prendre en considération les risques liés au changement climatique dans la planification budgétaire.

Procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques

Les États membres doivent impérativement retrouver le chemin de la convergence. La prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques renforcent la capacité des États membres à réagir aux chocs et favorisent la convergence économique. Empêcher l'accumulation de vulnérabilités internes et externes permettra de consolider la reprise et de renforcer la croissance à long terme. Il est d'autant plus important de réduire les déficits courants et, s'ils sont substantiels et persistants, les excédents courants que la crise produit des effets asymétriques et que les divergences se sont creusées (quoique moins que prévu). Il sera également essentiel de réduire les déséquilibres extérieurs pour créer des retombées positives sur la demande dans l'ensemble des États membres, en particulier au sein de la zone euro alors que la politique monétaire touche ses limites.

La procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM) doit fonctionner correctement pour être utile. Compte tenu du risque que les transformations structurelles accélérées par la crise de la COVID-19 engendrent de nouveaux déséquilibres, il importe que le cadre de surveillance de la PDM détecte rapidement les accumulations de déséquilibres de sorte qu'il puisse y être remédié à un stade précoce. La PDM peut également favoriser le dialogue multilatéral sur les défis macroéconomiques et faciliter la coordination des politiques, comme l'a montré la réaction rapide et harmonisée des États membres face à la crise de la COVID-19. Le dialogue multilatéral renforce l'appropriation nationale des mesures nécessaires pour remédier aux vulnérabilités constatées. Depuis l'instauration de la PDM, beaucoup d'États membres sont parvenus à réduire la gravité de leurs déséquilibres au fil du temps. Pour autant, la persistance de déséquilibres impose, dans certains cas, de réfléchir plus avant à la manière dont la mise en œuvre et la conception de la PDM – procédure pour déséquilibre excessif comprise – pourraient favoriser l'appropriation nationale et renforcer l'adhésion politique.

Les multiples domaines de surveillance se recoupent en partie, mais leurs liens n'ont pas toujours été pleinement exploités. Si ces domaines de surveillance ont vu leur interaction renforcée par l'intégration de la PDM et du pacte de stabilité et de croissance dans le cadre du Semestre européen, il est encore possible, s'agissant du traitement simultané des déséquilibres macroéconomiques, des défis potentiels en matière de croissance et des risques pesant sur la viabilité des finances publiques, de mieux les faire fonctionner ensemble tout en évitant les chevauchements. Il se peut par ailleurs que la surveillance exercée au titre de la PDM n'ait pas suffisamment pris en compte jusqu'à présent les interactions existant entre les nouveaux défis économiques émergents, notamment ceux liés au changement climatique et aux autres pressions environnementales.

Enseignements tirés de la FRR

Les enseignements tirés du succès des mesures prises par l'UE face à la crise, notamment celles concernant le cadre de la FRR et sa gouvernance, peuvent être utiles pour le réexamen du cadre de gouvernance économique. S'agissant de la FRR, le

Parlement et le Conseil ont approuvé, sur la base d'une proposition de la Commission, un cadre de politique et de gouvernance qui vise à ce que l'action coordonnée menée au niveau des États membres intègre des objectifs communs de l'UE.⁽²³⁾ Les États membres ont élaboré leurs plans nationaux pour la reprise et la résilience, dans lesquels ils présentent les investissements et les réformes qui doivent leur permettre de remédier à leurs difficultés spécifiques et de répondre aux priorités politiques de l'UE. Sur la base de ces plans, la Commission a engagé avec les États membres des dialogues stratégiques constructifs et intensifs qui ont permis d'améliorer la compréhension mutuelle des défis et des priorités politiques au niveau national et au niveau de l'UE. Ces dialogues ont contribué au renforcement de la confiance et de l'appropriation et sont censés déboucher sur des réformes et des investissements porteurs de transformations. Le résultat de ce dialogue a été pris en compte par la Commission dans une proposition de décision d'exécution du Conseil exposant les réformes et les investissements convenus, qui est entérinée ultérieurement par le Conseil.

La transparence du cadre d'évaluation et de suivi qui soutiendra la mise en œuvre de la FRR a permis de renforcer la confiance mutuelle. La mise en œuvre fera l'objet d'un suivi et d'une évaluation au regard des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles spécifiques proposées par l'État membre, évaluées et approuvées par la Commission, et validées par le Conseil. Fondée sur les résultats et sur des mécanismes de suivi et de contrôle rigoureux, la FRR prévoit une stratégie cohérente destinée à soutenir les réformes et l'investissement public et à stimuler la croissance potentielle pour répondre aux besoins de la double transition. Chaque plan national doit consacrer au moins 37 % des fonds alloués à l'action climatique et 20 % au numérique.⁽²⁴⁾ Le suivi de ces objectifs assure la crédibilité des objectifs numériques et climatiques de la FRR. Celle-ci contribuera également à la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux, grâce au financement consacré aux mesures sociales et aux mesures en matière d'emploi, ainsi qu'à la promotion de l'égalité des chances pour tous.

L'approche de la FRR en matière de coordination des politiques, basée sur les engagements, ainsi que sur une forte appropriation nationale de la conception et des résultats des politiques adoptées, devrait faciliter la mise en œuvre des réformes et des investissements convenus. Cette approche tient compte des complexités qui découlent de la poursuite simultanée de plusieurs objectifs nationaux et européens, dans un contexte caractérisé par des structures socio-économiques et des préférences nationales divergentes. C'est sur elle que reposent l'appropriation et la confiance. La rapidité avec laquelle la situation a évolué depuis le début de la pandémie (et même avant celle-ci) illustre la difficulté de concevoir des règles globales capables de tenir compte de toutes les circonstances possibles. Ces mêmes questions sont pertinentes dans le contexte plus large de la gouvernance économique. Par exemple, dans le domaine budgétaire, il est nécessaire pour

⁽²³⁾ Les priorités politiques de l'UE sont représentées par six piliers qui doivent guider la mise en œuvre de la FRR: la transition verte; la transformation numérique; la croissance intelligente, durable et inclusive, la productivité et la compétitivité; la cohésion sociale et territoriale; la santé, et la résilience économique, sociale et institutionnelle; et les politiques pour la prochaine génération, les enfants et les jeunes.

⁽²⁴⁾ Outre l'objectif climatique, chaque mesure doit respecter le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» aux objectifs environnementaux. La conformité avec ce principe est évaluée selon des modalités définies par la Commission dans des orientations techniques.

préservé la crédibilité du cadre que les objectifs de viabilité budgétaire, de stabilisation macroéconomique et de qualité des finances publiques fassent tous l'objet d'une attention appropriée dès la phase de planification, de façon que des trajectoires d'ajustement claires puissent être définies. Compte tenu des enseignements tirés de la FRR, le réexamen de la gouvernance économique devrait chercher à déterminer comment assurer au mieux l'appropriation nationale, la confiance mutuelle, la réalisation des principaux objectifs du cadre et l'interaction des dimensions économique et budgétaire.

À l'avenir, le Semestre européen restera le cadre de référence pour la conduite de la surveillance intégrée et la coordination des politiques économiques et des politiques de l'emploi dans l'UE. Le Semestre européen a fait la preuve de son utilité en améliorant la coordination des politiques économiques et des politiques de l'emploi. Il sera néanmoins nécessaire de l'adapter en fonction des nouveaux défis découlant des transitions écologique et numérique et de la nécessité d'une résilience accrue. Avec son champ d'application élargi, le Semestre européen complétera la mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience, qui fixent le programme de réforme et d'investissement des années à venir. Les deux processus seront intrinsèquement liés, ce qui permettra de tirer le meilleur parti des synergies existantes sans créer de chevauchements.

Les questions du débat

Les questions du débat public, qui figurent dans l'enquête en ligne mise à jour, sont au nombre de onze. Au vu de l'expérience tirée du cadre juridique existant avant la pandémie de COVID-19 (encadré 1), de l'incidence de la crise et des défis décrits ci-dessus, les neuf questions destinées à guider le débat, incluses dans la communication de février 2020⁽²⁵⁾, ont été complétées par deux questions nouvelles, tandis qu'une a été légèrement reformulée. Ces questions sont les suivantes:

Question nouvelle: En quoi la conception, la gouvernance et le fonctionnement de la FRR peuvent-ils fournir des enseignements utiles en matière de gouvernance économique en vue d'une amélioration de l'appropriation, de la confiance mutuelle, de l'application de la législation et de l'interaction entre les dimensions économique et budgétaire?

Question nouvelle: Compte tenu des bouleversements provoqués par la crise de la COVID-19 dans nos économies, le cadre de gouvernance économique devrait-il prendre en compte des défis autres que ceux déjà recensés jusqu'à présent?

Question reformulée: Compte tenu de l'impact considérable de la crise de la COVID-19 et des nouveaux instruments temporaires mis en place pour y faire face, comment le cadre – en ce compris le pacte de stabilité et de croissance, la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques et, plus largement, le Semestre européen – peut-il assurer une réponse adéquate et coordonnée au niveau national et au niveau de l'UE?

⁽²⁵⁾ Commission européenne (2020), «[Réexamen de la gouvernance économique](#)», COM(2020) 55 final du 5 février 2020.

4. Conclusions

La Commission invite les autres institutions et toutes les parties prenantes à participer au débat public sur le réexamen de la gouvernance économique. La Commission compte sur un débat ouvert associant le Parlement européen, le Conseil, le Comité économique et social européen, le Comité des régions, la Banque centrale européenne, les banques centrales nationales, les gouvernements et parlements nationaux, ainsi qu'un large éventail de parties prenantes dont les partenaires sociaux, le monde universitaire, les organisations de la société civile, les institutions budgétaires indépendantes et les conseils nationaux de la productivité. Ce débat se déroulera dans différents forums, tels que des réunions, des séminaires, des ateliers et une enquête en ligne. L'enquête en ligne a été relancée aujourd'hui et les citoyens, les organisations et les autorités publiques sont invités à y participer en soumettant leur contribution le 31 décembre 2021 au plus tard⁽²⁶⁾. La Commission centralisera sur son site web consacré à la gouvernance économique toutes les informations concernant les différentes consultations qu'elle organisera⁽²⁷⁾. Elle évaluera également les informations et les avis recueillis au cours d'autres manifestations organisées par les parties prenantes un peu partout dans l'UE.

Un dialogue large et inclusif avec toutes les parties prenantes est nécessaire pour forger un consensus reposant sur une large assise. L'efficacité du fonctionnement du cadre de surveillance relève de la responsabilité collective de tous les États membres, des institutions de l'UE et des principales parties prenantes. Le débat public aidera à trouver un consensus général. L'efficacité de la surveillance économique dans l'Union en dépend. Par ses initiatives, la Commission encouragera le dialogue et la compréhension mutuelle entre les parties prenantes, l'objectif étant de dégager un consensus aussi large que possible sur la voie à suivre.

La Commission examinera tous les points de vue exprimés au cours du débat public. Au premier trimestre 2022, elle publiera des orientations de politique budgétaire pour la période à venir, afin de faciliter la coordination des politiques budgétaires et l'élaboration des programmes de stabilité et de convergence des États membres. Ces orientations tiendront compte de la situation économique mondiale, de la situation spécifique de chaque État membre et du débat sur le cadre de gouvernance économique. La Commission fournira des orientations sur d'éventuelles modifications du cadre de gouvernance économique en vue de parvenir à un large consensus sur la voie à suivre en temps utile pour 2023.

⁽²⁶⁾ Le lien à utiliser est le suivant: <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/Public-debate-on-the-review-of-the-EU-economic-governance>

⁽²⁷⁾ Voir: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review_fr

Encadré 1: Résumé de la communication de février 2020 sur le réexamen de la gouvernance économique

La communication de février 2020 évalue l'efficacité du cadre de gouvernance économique sous l'angle de la réalisation de ses principaux objectifs, à savoir: i) assurer la viabilité des finances publiques et une croissance durable, et prévenir les déséquilibres macroéconomiques; ii) fournir un cadre de surveillance intégré qui favorise la coordination des politiques économiques, en particulier dans la zone euro, et iii) promouvoir la convergence économique dans l'UE.

La communication conclut que le cadre de gouvernance économique a été efficace pour réduire les niveaux d'endettement public, corriger les déséquilibres macroéconomiques existants, favoriser une convergence progressive des performances économiques des États membres et améliorer la coordination des politiques économiques. La communication attire également l'attention sur des problèmes liés à la faiblesse de la croissance potentielle des États membres ainsi qu'à la persistance d'une inflation faible et, dans certains États membres, de niveaux d'endettement public élevés. Il y est par ailleurs indiqué que le cadre de surveillance devrait contribuer à relever les défis économiques, démographiques et environnementaux les plus pressants d'aujourd'hui et de demain.

Le cadre budgétaire

Si le cadre de surveillance budgétaire a bien encouragé les États membres à retrouver des positions budgétaires saines en réduisant leur déficit et en réorientant leur taux d'endettement à la baisse, son volet préventif a été moins efficace que son volet correctif. Bien que le ratio agrégé de la dette au PIB ait commencé à diminuer en 2015, la dynamique de la dette a fortement divergé d'un État membre à l'autre. Le cadre n'a pas permis une différenciation suffisante entre les États membres dont les positions budgétaires, ou les risques de non-soutenabilité et autres vulnérabilités auxquels ils sont exposés, diffèrent sensiblement.

La communication souligne que les politiques budgétaires des États membres sont restées procycliques. En l'absence d'une capacité budgétaire centrale assortie d'éléments de stabilisation, la capacité de piloter l'orientation budgétaire de la zone euro était limitée. En outre, le cadre budgétaire n'a pas suffisamment préservé le niveau de l'investissement public pendant les périodes d'assainissement budgétaire, alors que les finances publiques ne sont pas devenues plus propices à la croissance. La communication attire également l'attention sur la complexité des règles budgétaires de l'UE, et notamment sur la multiplicité des indicateurs et le recours à des variables non observables. Le cadre manque de transparence et sa complexité entrave l'appropriation et la prévisibilité. Enfin, la création de cadres budgétaires nationaux et d'institutions budgétaires indépendantes a permis de renforcer l'appropriation nationale de la discipline budgétaire. Malgré tout, l'efficacité des cadres nationaux varie d'un État membre à l'autre.

La procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques

La PDM a élargi le champ d'application du cadre de surveillance, mais son interaction avec le pacte de stabilité et de croissance a été insuffisante. Par exemple, le lien entre la viabilité budgétaire et les déséquilibres macroéconomiques aurait encore pu être renforcé. De plus, la surveillance au titre de la PDM n'a pas suffisamment pris en compte les interactions avec les défis économiques émergents, notamment ceux liés au changement climatique et aux autres pressions environnementales. Si la PDM a contribué à sensibiliser les États membres aux déséquilibres macroéconomiques, elle a échoué à inciter ceux où des déséquilibres subsistent à mener des réformes durables. La PDM a été plus efficace pour réduire les déficits courants que pour réduire les excédents courants à la fois substantiels et persistants. Enfin, la PDM

ayant été introduite alors que des déséquilibres existaient déjà, son efficacité à prévenir l'accumulation de nouveaux déséquilibres, de nouvelles vulnérabilités et de nouveaux risques reste à démontrer.

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

Des mécanismes de soutien financier en faveur des États membres de la zone euro connaissant des difficultés liées à la stabilité financière ont été élaborés à partir de 2010, ce qui a conduit à la mise en place du mécanisme européen de stabilité. Même si tous les États membres de la zone euro ayant bénéficié d'une assistance financière ont pu retourner sur les marchés et s'y financer à des taux raisonnables, il pourrait être judicieux d'accorder à l'avenir une plus grande attention à l'appropriation nationale des programmes, ainsi qu'à la transparence et à la responsabilité.

Encadré 2: Besoins en investissements verts et numériques

Les besoins supplémentaires en investissements privés et publics liés à la double transition et à ses objectifs stratégiques sont estimés à près de 650 milliards d'EUR par an jusqu'en 2030. ⁽¹⁾ La transition écologique représente 80 % de ces besoins, soit 520 milliards d'EUR par an, dont près de 60 % en faveur de la politique climatique et énergétique.

Transition écologique

La transition climatique accélérera inévitablement l'obsolescence d'une partie du stock de capital existant. Il n'en résultera pas nécessairement une baisse de croissance, mais vraisemblablement un changement dans sa composition, étant donné que davantage de ressources devront être consacrées à l'investissement et moins à la consommation. ⁽²⁾

L'augmentation des besoins d'investissement dans les secteurs de l'énergie et des transports est estimée à quelque 390 milliards d'EUR par an. ⁽³⁾ L'augmentation de plus de 50 % par rapport à la tendance historique est principalement due aux politiques climatique et énergétique visant à décarboner notre économie, mais elle reflète également les besoins en énergie et en transports d'une économie en expansion. ⁽⁴⁾ Par rapport à la tendance historique, cela représente, en moyenne, une augmentation d'environ 2,1 points de pourcentage de la part des investissements en énergie et transports dans le PIB. Il s'agit d'investissements dans le réseau électrique, les centrales électriques, les chaudières industrielles et la production et la distribution de nouveaux combustibles, ainsi que d'investissements dans l'isolation des bâtiments, la rénovation énergétique et les coûts d'achat de véhicules, ainsi que d'autres investissements dans le secteur des transports. ⁽⁵⁾ Les besoins en investissements dans les infrastructures de transport sont partiellement pris en compte. ⁽⁶⁾ Ces estimations ne tiennent pas compte des besoins futurs en matière d'adaptation au changement climatique, tels que les investissements destinés à renforcer la résilience des actifs existants face au changement climatique ou l'accroissement des coûts imputable à la multiplication des phénomènes météorologiques extrêmes.

Pour les autres domaines environnementaux, les investissements nécessaires à la réalisation des objectifs de la politique sont estimés à environ 130 milliards d'EUR par an. Cette estimation reflète les besoins d'investissement dans les domaines de la politique de l'environnement, tels que la protection de l'environnement, et notamment la préservation de la biodiversité, la gestion des ressources et l'économie circulaire. ⁽⁷⁾

Une grande partie des investissements sera prise en charge par le secteur privé, mais la part de l'investissement public devra également augmenter.

Transformation numérique

Les investissements nécessaires pour réaliser la transformation numérique dans l'UE sont estimés globalement à environ 125 milliards d'EUR par an. ⁽⁸⁾ Ce chiffre tient compte des déficits d'investissement dans les réseaux de communication, le développement des compétences numériques et le développement de capacités et technologies numériques clés, telles que les nuages en informatique, les semi-conducteurs et l'intelligence artificielle; il ne couvre pas la numérisation des services publics ni certaines autres dimensions.

⁽¹⁾ Les besoins d'investissement pour les différentes politiques, qui proviennent de sources différentes et reflètent des approches différentes (voir les notes de bas de page 3, 7 et 8), ne fournissent qu'un ordre de grandeur.

⁽²⁾ Pisani-Ferry, J. (2021), «Climate Policy is Macroeconomic Policy, and the Implications Will Be Significant», PIIE Policy Brief 21-20, août 2021.

⁽³⁾ Voir les analyses d'impact des propositions du paquet «Ajustement à l'objectif 55», notamment celle relative à la révision de la directive sur les énergies renouvelables [[SWD\(2021\) 621 final](#)].

⁽⁴⁾ Les besoins d'investissement dans les secteurs de l'énergie et des transports sur la période 2021-2030 avoisinent les 1 000 milliards d'EUR par an. Ces estimations tiennent compte des investissements nécessaires pour répondre aux besoins de l'économie en matière d'énergie et de transports, ainsi que des investissements supplémentaires rendus nécessaires par

l'adoption de politiques plus ambitieuses en matière de climat et d'énergie. Elles tiennent compte également d'une prévision de baisse du coût des technologies de l'énergie et des transports, et notamment du coût des énergies renouvelables et des batteries. 650 milliards d'EUR devraient aller au secteur des transports, principalement pour financer le coût d'achat de véhicules, et notamment des véhicules achetés par les ménages, qui sont normalement comptabilisés comme bien durable dans les comptes nationaux, et non comme investissement.

- (5) Les besoins d'investissement ont été calculés à partir d'un modèle d'équilibre partiel du système d'énergie et de transport. Les chiffres englobent les investissements dans de nouveaux actifs ou de nouvelles capacités, y compris le remplacement des actifs existants au terme de leur vie économique. Le remplacement des actifs existants peut être accéléré par des choix politiques, par exemple la suppression progressive de la capacité de production d'électricité à partir de combustibles fossiles, ou par l'évolution des conditions du marché, qui rend leur exploitation peu rentable.
- (6) Sont pris en compte les investissements dans les points de recharge ou de ravitaillement, mais pas ceux, par exemple, dans les infrastructures ferroviaires ou routières.
- (7) Commission européenne (2020), «Document de travail des services de la Commission accompagnant le paquet «Next Generation EU», [SWD\(2020\) 98](#).
- (8) Ibidem.