

Avis du Comité européen des régions — «L'économie de l'UE après la pandémie de COVID-19: conséquences pour la gouvernance économique»

(2022/C 301/07)

Rapporteur:	Elio DI RUPO (BE/PSE), ministre-président de la Wallonie
Texte de référence:	Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comités des régions — L'économie de l'UE après la pandémie de COVID-19: conséquences pour la gouvernance économique COM(2021) 662 final

RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS (CdR),

1. se félicite de la communication présentée par la Commission européenne sur le thème «L'économie de l'UE après la pandémie de COVID-19: conséquences pour la gouvernance économique», et de l'esprit d'ouverture dont elle y fait preuve à l'égard d'une réforme des règles économiques et budgétaires, y compris pour ce qui est de prendre en compte l'impact de la crise de la COVID-19; accueille également favorablement l'annonce de la présentation d'une proposition législative au milieu de l'année 2022;
2. estime que la réforme de la gouvernance économique européenne se doit également de tenir compte des propositions des citoyens débattues dans le cadre de la conférence sur l'avenir de l'Europe;
3. rappelle le constat, établi notamment par ses rapports «Baromètre» 2020 et 2021 ⁽¹⁾, du caractère asymétrique des incidences multidimensionnelles de la crise de la COVID-19, lesquelles revêtent des dimensions territoriales; elles renforcent certaines divergences préexistantes entre les régions au sein des États membres tout comme entre ceux-ci, sachant que les collectivités locales et régionales demeurent en première ligne pour lutter contre la pandémie et ses effets mais aussi pour mettre en œuvre les mesures de soutien aux citoyens et aux entreprises et pour préparer une relance progressive et durable;
4. note que dans toute l'Union, les citoyens font appel aux pouvoirs publics, aux États, aux régions, aux collectivités locales et régionales, pour les aider à faire face non seulement aux conséquences de la pandémie de COVID-19 mais aussi à la transition environnementale et numérique voulue par l'Union et, maintenant, aux conséquences de la guerre en Ukraine;
5. souligne qu'avant la crise de la COVID-19, certains États membres accusaient déjà un important retard d'investissement, notamment en ce qui concerne le renouvellement des infrastructures et la rénovation des bâtiments, et que le financement des mesures de lutte contre la crise a retardé celui des investissements publics; or plus ces investissements seront retardés, plus ils seront coûteux;
6. constate que l'Union européenne se retrouve à un moment déterminant et qu'elle se doit de trouver les voies et les moyens d'assurer la cohésion et la prospérité des citoyens européens;

Réponse à la crise

7. se félicite du succès du programme SURE, financé par des obligations émises par la Commission européenne, et demande à la Commission d'en assurer un suivi approprié en présentant un livre blanc qui, sur la base d'une évaluation de ce programme, présenterait les options stratégiques pour un mécanisme européen permanent de réassurance chômage;
8. se félicite également du succès des obligations vertes émises pour NextGenerationEU — la plus grande émission d'obligations vertes au monde — qui contribueront à financer des investissements en faveur du climat par la voie de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR);

⁽¹⁾ Comité européen des régions, Baromètre régional et local de l'UE en 2020, 12 octobre 2020, et Baromètre régional et local annuel de l'UE en 2021, 12 octobre 2021.

9. réitère son soutien à l'activation — pour la première fois dans l'histoire de la zone euro — de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance (PSC); cette mesure a joué un rôle important dans la réponse des États membres, des régions et des collectivités locales et régionales à cette crise en permettant d'utiliser pleinement les budgets publics pour atténuer les conséquences, notamment sociales, de la pandémie de COVID-19;

10. insiste sur la démonstration qu'a apportée la guerre en Ukraine de l'importance que revêt l'indépendance énergétique pour l'Union européenne; fait valoir la nécessité d'accélérer la transition énergétique; craint toutefois que le classement dans le cadre du règlement sur la taxinomie de l'énergie nucléaire et du gaz au rang d'énergies durables ne crée des incitations qui entravent le développement rapide des énergies renouvelables;

11. regrette que les dettes publiques aient augmenté du fait de ces mesures; le niveau de l'endettement public a augmenté de 13 points de pourcentage en 2020 et ainsi atteint 92 % du PIB pour l'Union européenne et 100 % pour la zone euro (?);

12. estime que si la clause dérogatoire du PSC était levée, l'état actuel du cadre de gouvernance économique, dans le contexte de crise énergétique, d'instabilité géopolitique et de reprise consécutive à la pandémie de COVID-19, imposerait de réduire l'endettement, ce qui se traduirait par le retour à des politiques d'austérité et aurait donc un coût économique, social et environnemental immense; demande dès lors que la clause dérogatoire générale continue de s'appliquer jusqu'à la mise en place, dans les meilleurs délais, d'un cadre de gouvernance économique révisé;

13. soutient l'analyse du comité budgétaire européen sur la nécessité pour une réforme du PSC d'aboutir à une dette publique soutenable, avec une règle opérationnelle principale — un échelonnement des dépenses publiques — afin de viser à une réduction progressive du ratio d'endettement à des taux supportables à un rythme adapté aux circonstances nationales (?);

Un cadre de gouvernance révisé

14. souligne que le cadre européen de gouvernance économique produit des effets majeurs sur l'ensemble des niveaux de gouvernement, et plus particulièrement sur les gouvernements locaux et régionaux, lesquels sont responsables de près du tiers de la dépense publique et de plus de la moitié de l'investissement public dans l'Union européenne dans son ensemble, moyennant de fortes variations d'un État membre à l'autre (?);

15. réitère que le PSC et les autres éléments du cadre de gouvernance économique européen actuel souffrent de cinq défauts majeurs, à savoir des effets procycliques indésirables, une grande complexité, un manque d'efficacité, une prise en compte insuffisante des indicateurs liés au développement durable et au bien-être et, enfin, un manque de transparence et de légitimité démocratique;

16. estime qu'un cadre révisé de la gouvernance économique européenne doit assurer une prise de décision transparente associant les parlements européen, nationaux et, en fonction de la répartition des compétences au sein des États membres, les assemblées parlementaires dotées de pouvoirs législatifs; cette association doit également permettre de faire participer les collectivités locales et régionales, les partenaires sociaux, la société civile et le monde universitaire;

17. considère que ce cadre révisé doit également prendre en compte le niveau très élevé des dettes publiques qu'il s'impose d'abaisser progressivement mais qui ne pourront substantiellement se réduire du jour au lendemain du fait de la crise de la COVID, du coût des catastrophes naturelles et d'autres circonstances exceptionnelles, de la forte différenciation entre les États membres, de la nouvelle donne macroéconomique (taux obligataires très bas, limites atteintes par la politique monétaire et fortes incertitudes quant à l'inflation, aux taux d'intérêt et au marché du travail), de la nécessité d'éviter les politiques d'austérité, et des impératifs environnementaux, énergétiques, technologiques et sociaux;

18. réitère sa position en faveur de l'abandon du vote à l'unanimité en matière de fiscalité, afin de permettre à l'Union européenne de prendre les décisions nécessaires à la majorité qualifiée, comme dans d'autres domaines d'action, sachant que cette mesure permet de progresser dans la lutte contre la fraude fiscale et dans les échanges d'informations entre États membres; une telle disposition continue d'assurer le respect de la compétence de l'échelon national, régional ou local en matière de perception de l'impôt ou de fixation des taux d'imposition;

(?) Commission européenne, *Prévisions économiques européennes de l'automne 2021* (document en anglais), Institutional Paper 160, novembre 2021.

(?) Voir le rapport annuel du comité pour 2021: <https://bit.ly/3HqqvIQ> (en anglais).

(?) Chiffres 2018. Source: Eurostat, code données: TEC00023 et TEC00022.

19. insiste de nouveau pour que les gouvernements nationaux, régionaux et locaux, ainsi que les citoyens, puissent clairement comprendre les règles à appliquer; salue à cet égard la prise de position de la Commission en faveur de règles budgétaires simplifiées utilisant des indicateurs observables; rappelle qu'il est de plus essentiel d'intégrer une stabilisation contracyclique, épurée des variations conjoncturelles;

20. estime qu'un cadre de gouvernance visant à des budgets sains doit reposer non seulement sur des dépenses raisonnables mais aussi sur des recettes saines et équilibrées; rappelle que dans l'UE, l'évasion et la fraude fiscales privent chaque année les budgets publics de plusieurs centaines de milliards d'euros, et que la lutte contre la fraude fiscale est l'un des thèmes clés pour lesquels le plus grand nombre d'européens souhaitent que l'Union européenne intervienne davantage;

21. considère que la gouvernance économique doit reposer sur un équilibre entre les indicateurs liés à la discipline budgétaire et des indicateurs de cohésion sociale, de déploiement d'infrastructures et de services d'intérêt économique général pour tous les citoyens, tels que la santé publique, et de bien-être; estime de ce fait, dans la continuité de la procédure de déséquilibre macroéconomique (PDM), qui inclut des indicateurs plus variés, dont le taux de chômage, qu'une gouvernance économique réformée doit prendre également en compte d'autres objectifs environnementaux et sociaux; ces préoccupations ne peuvent demeurer au second plan par rapport aux indicateurs liés à la discipline budgétaire;

22. suggère de nouveau que la PDM soit élargie à des indicateurs auxiliaires portant sur les disparités régionales, et estime qu'elle pourrait aussi tenir compte des progrès réalisés dans la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD) qui englobent non seulement la protection de l'environnement mais aussi des critères sociaux, économiques et de gouvernance et qui sont soutenus par 193 États dans le monde;

23. rappelle que les mesures correctrices prises au titre des procédures relatives aux déséquilibres macroéconomiques des États membres produisent des effets qui diffèrent d'une région à l'autre et qu'ils sont nettement plus dommageables dans le cas de celles dont l'économie est moins diversifiée, comme il en va des régions ultrapériphériques, qui subissent des contraintes structurelles et exceptionnelles décrites à l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne; ces régions sont extrêmement sensibles aux chocs exogènes et les politiques économiques d'austérité y produisent un impact plus important du point de vue de la contraction des investissements et de l'emploi;

La promotion raisonnée de l'investissement public

24. estime toujours que le cadre européen de gouvernance économique est en partie responsable de la forte chute de l'investissement public intervenue à la suite de la crise de la zone euro, car il ne prend pas assez en compte la distinction entre dépenses courantes et dépenses d'investissement à long terme; entre 2009 et 2018, l'investissement public dans son ensemble a baissé de 20 % en pourcentage du PIB au sein de l'UE; l'investissement réalisé par les collectivités locales et régionales a quant à lui baissé de près de 25 %, voire de 40 % ou plus dans plusieurs États membres parmi les plus touchés par la crise⁽⁵⁾; considère qu'il est impératif d'éviter la répétition d'un tel scénario suite à la crise de la COVID-19; les investissements menés aux niveaux local et régional peuvent contribuer de manière significative à la relance de l'économie;

25. rappelle que le comité budgétaire européen a établi que les États qui affichent un taux élevé d'investissement public avaient tendance à le réduire de façon significative au cours de leur procédure de déficit excessif (PDE)⁽⁶⁾, et que la Commission elle-même a noté que le cadre budgétaire n'a pas empêché la baisse de l'investissement⁽⁷⁾;

26. souligne qu'il avait déjà estimé, dans son avis sur la communication interprétative de 2015 sur le sujet⁽⁸⁾, que la flexibilité existante dans le cadre du PSC touchant à l'investissement était trop restrictive et limitée, que seuls deux États membres l'ont d'ailleurs sollicitée et que même dans ces cas, elle n'a produit qu'un impact minime;

⁽⁵⁾ Eurostat, code données: TEC00022.

⁽⁶⁾ Comité budgétaire européen, *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation* [«Évaluation des règles budgétaires de l'Union axée sur les paquets législatifs relatifs à la gouvernance économique (le "six-pack") et à la surveillance budgétaire (le "two-pack"), disponible en anglais], p. 76.

⁽⁷⁾ Commission européenne, *Réexamen de la gouvernance économique* [COM(2020) 55 final du 5 février 2020, p. 11].

⁽⁸⁾ Avis du CdR sur le thème «Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du Pacte de stabilité et de croissance» (document COR-2015-01185) (JO C 313 du 22.9.2015, p. 22), rapporteure: Olga ZRIHEN (BE/PSE), adopté le 9 juillet 2015.

27. souligne que l'Union européenne connaît dans le même temps des besoins de financement immenses pour faire face aux grands défis actuels, à savoir, selon la Commission, 650 milliards d'EUR par an rien que pour les transitions verte et numérique ⁽⁹⁾, et près de 200 milliards d'EUR par an pour l'infrastructure sociale ⁽¹⁰⁾;

28. estime que dans le contexte actuel de besoins extraordinaires d'investissement, décourager, comme le fait le cadre budgétaire actuel, le financement déficitaire de l'investissement public, y compris au niveau des collectivités locales et régionales, peut créer une incitation au sous-investissement, au détriment des générations futures et des objectifs, notamment climatiques, que l'Union s'est fixés;

29. se félicite que la Commission admette enfin clairement la nécessité pour le cadre de gouvernance d'encourager les investissements et en particulier les investissements publics verts, numériques et de renforcement de la résilience;

30. réitère sa demande, déjà souvent exprimée, d'une «règle d'or du cofinancement», consistant à ne pas comptabiliser les dépenses effectuées par les États membres et les collectivités territoriales au titre du cofinancement des Fonds structurels et d'investissement, dans le respect des limites de cofinancement de l'Union qui s'y appliquent, parmi les dépenses structurelles, publiques ou assimilées définies dans le PSC; souligne que les investissements publics, tels que ceux consacrés à la transition écologique, numérique et sociale durable et au maintien de la compétitivité européenne, sont importants pour les générations futures et devraient donc être traités de manière adéquate en ce qui concerne les investissements publics;

31. souligne qu'une telle règle d'or du cofinancement serait, mécaniquement de par le type de projet soutenu par les Fonds structurels et d'investissement, particulièrement favorable aux efforts pour faire face aux grands défis actuels et mettre en œuvre les priorités européennes: cohésion économique, sociale et territoriale, renforcement de la résilience, mise en œuvre des politiques sociales, environnementales et numériques, etc.; assurer à ces dernières un traitement favorable dans le cadre financier permettrait donc de renforcer la cohérence d'ensemble des politiques européennes;

32. appelle la Commission, après avoir reformulé ses propositions en tenant compte des dégâts économiques et budgétaires de la COVID-19, à présenter un livre blanc sur une refonte de la gouvernance économique fondée sur l'hypothèse de l'instauration d'une telle règle d'or, dans le respect des limites applicables de cofinancement de l'Union; dans son évaluation, la Commission devrait également envisager d'autres instruments tels qu'une règle de dépenses, qui, sur la base de la croissance économique tendancielle et du niveau de la dette, impose une limite à la croissance annuelle des dépenses publiques totales; une telle limite serait susceptible de préserver la confiance du public en renforçant la transparence, en réduisant les charges administratives et en trouvant un équilibre entre la discipline budgétaire et la préservation d'une capacité d'investissement public suffisante;

33. rappelle que ces dépenses sont, par définition, des investissements d'intérêt général européen, dont l'effet de levier en termes de croissance durable et de renforcement de la cohésion territoriale est avéré;

34. préconise de surcroît d'établir une «règle d'or verte et de cohésion sociale», excluant la comptabilisation de l'investissement public dans les projets visant à encourager la transition vers une société durable en termes environnementaux, économiques et de cohésion sociale, telle que définie dans les ODD et le pacte vert, étant donné que ces investissements sont reconnus comme essentiels non seulement dans le cadre de la relance à la suite de la crise de la COVID-19 mais aussi pour assurer la prospérité et la qualité de vie des générations futures;

35. estime qu'une autre solution pourrait consister à exempter le secteur des collectivités locales et régionales du fonctionnement des règles du pacte de stabilité et de croissance; en 2019, les investissements publics de ce secteur représentaient 49,2 % de l'investissement public total au niveau de l'Union européenne ⁽¹¹⁾, tandis que la dette brute des pouvoirs publics locaux de l'Union européenne ne représente que 6,0 % du produit intérieur brut de l'Union européenne ⁽¹²⁾ et n'est donc pas à l'origine d'une dette publique élevée. En outre, le secteur des pouvoirs publics locaux s'endette uniquement pour investir, et non pour procéder à une stabilisation macroéconomique au moyen des dépenses courantes; de plus, les collectivités locales sont soumises au contrôle budgétaire interne des autorités régionales ou nationales. Le Comité invite instamment la Commission à étudier la possibilité d'exclure les collectivités locales du champ d'application des règles du pacte de stabilité et de croissance;

⁽⁹⁾ Commission européenne, *L'économie de l'UE après la pandémie de COVID-19: conséquences pour la gouvernance économique* [COM(2021) 662 final du 19 octobre 2020, p. 19].

⁽¹⁰⁾ Commission européenne, Commission Staff Working Document: *Identifying Europe's recovery needs* («Document de travail des services de la Commission — Identifier les besoins pour la reprise en Europe», en anglais) [SWD(2020) 98 final du 27 mai 2020, p. 22].

⁽¹¹⁾ Source: Comptes nationaux Eurostat.

⁽¹²⁾ Source: Comptes nationaux Eurostat.

36. estime que de manière générale, il est nécessaire de prendre en compte le principe de «ne pas nuire à la cohésion», énoncé dans la communication de la Commission consacrée au huitième rapport sur la cohésion, afin de garantir la complémentarité et les synergies entre la politique de cohésion et les autres politiques de l'Union européenne, tout en évitant d'entraver le processus de convergence et d'accentuer les disparités régionales;

37. demande à la Commission de présenter, d'ici à la fin de l'année 2022, une proposition législative de refonte du cadre de gouvernance économique, fondée notamment sur la mise en place de ces règles d'or en combinaison avec la règle des dépenses, qui permette de trouver un équilibre entre la discipline budgétaire et le maintien d'une capacité d'investissement public suffisante;

38. propose néanmoins, afin de s'assurer de la conformité des dépenses identifiées par les gouvernements comme relevant de l'une ou l'autre règle d'or, d'en soumettre l'application à une surveillance stricte à deux niveaux, de la part des conseils budgétaires nationaux indépendants et de la part du conseil budgétaire européen, lequel soumettra au Conseil et au Parlement européen des rapports annuels publics;

Un semestre européen revu en profondeur

39. rappelle que la gouvernance économique, qui est mise en œuvre en pratique par la voie du cycle de coordination du semestre européen, souffre d'un manque d'efficacité en termes de mise en œuvre des réformes;

40. souligne également que le périmètre des réformes considérées dans le cadre du semestre européen n'a jamais été défini dans des textes juridiques européens, notamment au regard de leur pertinence et de leur valeur ajoutée pour le niveau européen; estime que cette absence de définition limite les interactions possibles entre réformes entreprises au niveau national et politiques européennes (législation et programmes financiers) et pose problème au regard du principe de subsidiarité;

41. estime qu'il s'impose que le semestre européen constitue, sur un pied d'égalité et en synergie avec ses objectifs économiques et budgétaires, le cadre de mise en œuvre des impératifs environnementaux et de cohésion sociale définis dans les objectifs de développement durable (ODD) de l'Organisation des Nations unies, que l'Union et ses États membres se sont engagés à atteindre d'ici 2030;

42. est convaincu que sa proposition de code de conduite pour associer les collectivités locales et régionales au semestre européen ⁽¹³⁾ est susceptible de remédier au manque d'efficacité du Semestre grâce à une meilleure prise en compte des réalités locales et régionales, et que sa mise en œuvre reste nécessaire, d'autant plus que les plans nationaux dans le contexte de la FRR se fondent pour part sur les recommandations par pays du semestre européen;

43. estime qu'une telle double réorientation du Semestre, en ce qui concerne ses objectifs mais aussi son processus de fonctionnement, est à même de renforcer sa légitimité démocratique, et celle du système de gouvernance économique européen dans son ensemble, qui reste bien trop faible.

Bruxelles, le 27 avril 2022.

Le président
du Comité européen des régions
Apostolos TZITZIKOSTAS

⁽¹³⁾ Avis du CdR sur le thème «Améliorer la gouvernance du Semestre européen — Un code de conduite pour y associer les collectivités locales et régionales» (document COR-2016-05386) (JO C 306 du 15.9.2017, p. 24), rapporteur: Rob JONKMAN (NL/ECR), adopté le 11 mai 2017.