

E 2718

ASSEMBLEE NATIONALE

DOUZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 18 octobre 2004

Annexe au procès-verbal de la séance
du 19 octobre 2004

**TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE
L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION**

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : renforcer la gouvernance économique et clarifier la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance.

COM (2004) 581 final



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 7 septembre 2004 (08.09)
(OR. en)**

12197/04

**ECOFIN 296
UEM 150**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine: Pour le Secrétaire général de la Commission européenne,
Madame Patricia BUGNOT, Directeur

Date de réception: 6 septembre 2004

Destinataire: Monsieur Javier SOLANA, Secrétaire général/Haut représentant

Objet: Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen:
Renforcer la gouvernance économique et clarifier la mise en œuvre du pacte de
stabilité et de croissance

Les délégations trouveront ci-joint le document de la Commission COM(2004) 581 final.

p.j. : COM(2004) 581 final



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 3.9.2004
COM(2004) 581 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN**

**Renforcer la gouvernance économique et clarifier la mise en œuvre du pacte de stabilité
et de croissance**

1. PROGRESSER VERS UNE MEILLEURE GOUVERNANCE ECONOMIQUE ET UNE GESTION SAINES DES FINANCES PUBLIQUES

Le 18 juin 2004, le Conseil européen a adopté une déclaration relative au pacte de stabilité et de croissance (PSC) qui souligne que le renforcement du potentiel de croissance et la garantie de situations budgétaires saines forment les deux piliers sur lesquels repose la politique économique et budgétaire de l'Union et des États membres. La présente communication de la Commission fait suite à l'affirmation du Conseil européen selon laquelle les États membres attendent avec intérêt les propositions de la Commission visant à renforcer et à clarifier la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance. Se fondant sur les idées formulées dans la communication du 24 juin 2004 «Les finances publiques dans l'UEM – 2004», elle expose aux États membres les grandes lignes de propositions concernant la structure et le fonctionnement futurs du cadre budgétaire communautaire.

Il convient de maintenir la surveillance de la discipline budgétaire – qui a démontré son efficacité – et d'assurer une mise en œuvre rigoureuse. À cet égard, les dispositions du traité qui fixent les valeurs de référence pour le déficit et la dette publics (respectivement 3 % et 60 % du PIB) continuent de fournir au cadre budgétaire le fondement fort dont il a besoin et constituent toujours l'ancrage du système. Les déficits excessifs doivent être évités et, lorsqu'ils se produisent, ils doivent être corrigés rapidement, afin de contribuer à maintenir la stabilité des prix et d'assurer la viabilité des finances publiques. Le cadre budgétaire est un ensemble de règles communes, qui doivent être appliquées de la même manière à tous les États membres. Cependant, dans une Union européenne de 25 pays caractérisée par une grande hétérogénéité et considérant l'expérience des 5 premières années de l'UEM, un cadre commun enrichi mettant davantage l'accent sur la logique économique de ses règles permettrait de mieux prendre en compte les différences en matière de situation économique au sein de l'UE. Par conséquent, l'objectif est d'améliorer les fondements économiques du cadre budgétaire existant et, par là, de renforcer sa crédibilité et sa mise en œuvre. Il ne s'agit pas de durcir ou de flexibiliser les dispositions existantes mais de lui donner davantage d'efficacité.

La présente communication examine, premièrement, comment le cadre budgétaire – et notamment le pacte de stabilité et de croissance – pourrait remédier aux insuffisances rencontrées jusqu'à présent par le biais d'une plus grande importance accordée aux évolutions économiques dans les recommandations et d'une attention accrue pour la sauvegarde de la viabilité des finances publiques.

Deuxièmement, cette communication examine comment les instruments de la gouvernance économique communautaire pourraient être mieux reliés entre eux afin d'accroître la contribution de la politique budgétaire à la croissance économique et de soutenir les progrès en vue de la réalisation de la stratégie de Lisbonne. Troisièmement, elle suggère des améliorations qui peuvent être apportées à la mise en œuvre de ce cadre.

En élaborant cette approche, la Commission tient compte des implications de l'arrêt de la Cour de justice du 13 juillet¹ qui a clarifié les rôles respectifs de la Commission et du Conseil dans l'application du cadre budgétaire communautaire. Cet arrêt a également confirmé qu'un système fondé sur des règles est le meilleur moyen de garantir le respect des engagements et une égalité de traitement pour tous les États membres.

¹ Arrêt de la Cour de justice dans l'affaire C-27/04 présenté par la Commission des Communautés européennes contre le Conseil de l'Union européenne.

2. REORIENTER LE PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE

Cinq années d'expérience en ce qui concerne le pacte de stabilité et de croissance ont mis en évidence son rôle central dans le processus de coordination budgétaire. Le pacte a permis d'assurer la stabilité macroéconomique, comme le montrent notamment les tendances budgétaires observées lors du récent ralentissement de l'activité économique: elles soutiennent favorablement la comparaison avec le passé, lorsque les récessions s'accompagnaient généralement d'une détérioration plus prononcée des positions budgétaires sous-jacentes. Au cours des dernières années, toutefois, l'application du PSC a suscité des tensions répétées, conduisant à une perte de crédibilité et d'adhésion et à une incertitude institutionnelle. Par ailleurs, l'expérience acquise dans la mise en œuvre du cadre a fait apparaître de nouvelles possibilités d'amélioration.

Dans sa communication de juin 2004, la Commission a analysé plusieurs éléments en vue de renforcer le PSC: i) accroître la place accordée à la dette et à la viabilité dans la surveillance des positions budgétaires; ii) tenir davantage compte des circonstances nationales dans la définition des objectifs à moyen terme relatifs à une «position proche de l'équilibre ou excédentaire»; iii) tenir compte des circonstances et développements économiques dans l'application de la procédure de déficit excessif; iv) mener des actions plus rapides afin de corriger les évolutions budgétaires indésirables.

Toute initiative visant à renforcer et à clarifier le cadre devrait nécessairement trouver le juste équilibre entre, d'une part, une liberté d'appréciation potentiellement accrue dans la surveillance et la coordination des politiques budgétaires et, d'autre part, l'exigence de maintenir un cadre basé sur des règles qui soit simple et transparent. Ce cadre doit être appliqué dans tous les pays de manière juste et cohérente et doit être compris par l'opinion publique de l'UE. Dans ce contexte, les deux ancrages nominaux – la valeur de référence de 3 % pour le ratio entre le déficit et le PIB et celle de 60 % pour le rapport entre dette et PIB – ont fait la preuve de leur valeur et restent la clé de voûte de la surveillance multilatérale.

Un pacte de stabilité et de croissance renforcé pourrait définir des principes et des critères généraux de surveillance budgétaire qui formeraient le fondement du cadre de coordination. En outre, d'autres outils économiques et d'analyse plus spécifiques servant à évaluer la conduite de la surveillance budgétaire pourraient être précisés dans un code de conduite accompagnant le PSC révisé, afin d'assurer la cohérence de son application. Les principaux éléments de cette approche révisée peuvent être décrits de la manière exposée ci-après.

i) Accroître la place accordée à la dette publique et à la viabilité dans la surveillance des positions budgétaires. Une attention accrue accordée à la viabilité implique une surveillance renforcée portant à la fois sur les tendances actuelles de la dette et sur les facteurs susceptibles d'influencer sa dynamique à moyen et long terme. Il convient toutefois de souligner que cela serait complémentaire d'un intérêt continu et rigoureux pour l'évolution des déficits.

La plus grande place accordée à la dette publique et à la viabilité des finances publiques se traduit par trois suggestions pour la révision du PSC: identifier les objectifs budgétaires à moyen terme spécifiques à chaque pays (voir point ii) ci-dessous), rendre opérationnel le critère de la dette énoncé dans le traité et définir la trajectoire d'ajustement dans le cadre de la procédure de déficit excessif en fonction, notamment, du niveau de risque en termes de viabilité (voir point iii) plus bas).

Pour ce qui est du critère de la dette, le pacte de stabilité et de croissance pourrait préciser les bases d'évaluation du «rythme satisfaisant» de réduction de l'endettement prévu par le traité. Lors de la définition du taux de réduction requis, il faudra tenir compte de la nécessité d'arriver à des ratios d'endettement prudents avant que l'impact du vieillissement démographique ne se fasse pleinement sentir et de prendre en considération les niveaux d'endettement initiaux des divers pays ainsi que les conditions en matière de croissance potentielle. Ce dernier élément devrait éventuellement être complété par une évaluation des facteurs additionnels liés au vieillissement et aux engagements conditionnels.

Un élément important serait la définition du «rythme satisfaisant de réduction de la dette», qui assure des ratios d'endettement satisfaisants dans un délai raisonnable. L'évaluation annuelle de l'évolution de la dette peut être effectuée par rapport à ce taux de réduction de référence, compte tenu toutefois des conditions de croissance actuelles propres au pays concerné. Dans la pratique, si la croissance est inférieure à son niveau potentiel, un rythme plus lent de réduction de la dette serait conforme aux exigences du cadre, le contraire étant vrai si la croissance est supérieure à son niveau potentiel.

Au-delà de l'application de la procédure de déficit excessif, il convient de mieux connaître les facteurs qui influent sur la viabilité à long terme des finances publiques, tels que les retraites ou les actifs et engagements conditionnels. Une compréhension plus approfondie de ces évolutions permettra de mieux les intégrer dans le cadre budgétaire. Une appréhension plus claire des écarts entre les chiffres de l'endettement et du déficit permettrait également une meilleure qualification des tendances budgétaires.

- ii) **Tenir davantage compte des circonstances nationales dans la définition de l'objectif à moyen terme relatif à une «position proche de l'équilibre ou excédentaire».** Les objectifs à moyen terme qui complètent les dispositions du traité ont deux buts principaux. Premièrement, ils visent à fournir une marge de manœuvre suffisante en matière de déficit budgétaire pour éviter de dépasser la valeur de référence de 3 % au cours d'une récession économique sans recourir à une politique budgétaire pro-cycliques. Deuxièmement, l'adhésion à l'objectif à moyen terme permet de réduire le rapport entre la dette publique et le PIB, de manière à se préparer aussi à l'impact budgétaire du vieillissement démographique. Le PSC ne fournit pas de définition opérationnelle de l'objectif budgétaire à moyen terme relatif à une «position proche de l'équilibre ou excédentaire»; dans la pratique, on exige actuellement chaque année de la plupart des États membres une position budgétaire équilibrée en données corrigées des variations conjoncturelles, tout au long du cycle économique. Eu égard à la diversification croissante au sein d'une UE de 25 États membres, des objectifs uniformes pour tous les pays ne paraissent pas appropriés et sont dépourvus de logique économique.

Outre le fait d'éviter de dépasser la valeur de référence pour le déficit, l'objectif budgétaire à moyen terme pourrait être fixé en fonction des niveaux d'endettement actuels, compte tenu de leur évolution à moyen et long terme. Dans la pratique, plus le niveau de la dette serait élevé et plus l'objectif à moyen terme serait strict (déficit proche de zéro ou excédent budgétaire). Les positions budgétaires identifiées devraient éviter de dépasser la valeur de référence de 3 % dans des circonstances

normales. Toutefois, pour les pays qui seraient à même d'enregistrer un déficit réduit, le risque de dépasser les 3 % en cas de ralentissement économique serait accru.

Lors de l'évaluation de l'écart par rapport à l'objectif à moyen terme ou de la trajectoire à suivre pour l'atteindre, d'autres facteurs pourraient être pris en compte, tels que le potentiel de croissance économique, l'inflation, les passifs implicites existants liés au vieillissement démographique, l'impact des réformes structurelles ou la nécessité d'investissements nets supplémentaires.

Enfin, il convient de souligner qu'il existe une relation évidente entre la pertinence économique de la définition et sa complexité. Il faut dûment en tenir compte lors de la détermination des orientations pour la fixation des objectifs à moyen terme et l'évaluation de l'écart par rapport à ceux-ci.

iii) Tenir compte des circonstances et développements économiques dans l'application de la procédure de déficit excessif. Ceci pourrait être envisagé principalement pour deux aspects de la procédure :

- Tenir compte des périodes prolongées de faible croissance à travers la «clause relative aux circonstances exceptionnelles». Le cas d'une croissance économique lente mais néanmoins positive n'est pas pleinement pris en compte par le cadre budgétaire communautaire actuel. On peut parvenir à des améliorations dans ce domaine en repensant la trajectoire d'ajustement une fois qu'un pays dépasse la limite de 3 % en matière de déficit (voir plus bas) et/ou par une redéfinition de ce qu'il est convenu d'appeler la «clause relative aux circonstances exceptionnelles». Dans le cadre actuel, une période prolongée de croissance atone qui conduit à une perte substantielle de production cumulée, entraînant des déficits supérieurs à 3 % du PIB, ne permet pas d'invoquer la clause relative aux circonstances exceptionnelles qui éviterait à l'État membre concerné d'être déclaré dans une situation de déficit excessif.

Le traité prévoit quelques exceptions au principe général selon lequel les pays qui enregistrent des déficits ou des dettes supérieurs aux valeurs de référence doivent être considérés en déficit excessif. Il existe une condition cumulative (situation exceptionnelle et temporaire, proximité par rapport à la valeur de référence) pouvant justifier une exception de ce type. Le règlement n° 1467/97 précise ces exceptions pour ce qui est du déficit, en déterminant de manière particulièrement restrictive les critères permettant d'appliquer la clause «de circonstances exceptionnelles». En particulier, le règlement dispose que cette clause ne peut être invoquée que dans les cas de croissance négative et, sauf si celle-ci est grave (-2 %), il exige que les pays soumettent des éléments d'information. Afin de tenir compte des périodes où la croissance est positive, mais très faible pendant une durée prolongée, et lorsque de telles évolutions sont inattendues, d'éventuelles améliorations pourraient inclure la redéfinition du concept de grave récession économique et une clarification du «caractère soudain de la récession» et de «la baisse cumulative de la production par rapport à l'évolution constatée dans le passé». Les deux autres conditions (caractère temporaire et proximité par rapport à la valeur de référence) continueraient à s'appliquer.

Toute modification de la définition de cette clause devrait être examinée en liaison avec les modifications de la trajectoire d'ajustement, qui prendraient également en compte les ralentissements conjoncturels prolongés. Le principal avantage qu'il y a à traiter le problème des ralentissements conjoncturels prolongés à travers un élargissement de la définition de la clause relative aux circonstances exceptionnelles plutôt qu'à travers la trajectoire d'ajustement tient au fait qu'avec la première solution un pays dépassant la valeur de référence de 3 % ne serait pas soumis à la procédure de déficit excessif et ne ferait donc pas l'objet de la surveillance accrue que celle-ci implique, ce qui pourrait entraîner le risque de perdre l'élan en matière de surveillance au moment où cette dernière est la plus nécessaire.

- Prendre en considération les spécificités nationales dans l'application de la correction des déficits excessifs (trajectoire d'ajustement). En vertu des règles en vigueur, tout État membre qui dépasse la limite de 3 % s'appliquant au rapport entre le déficit et le PIB doit y remédier «dans l'année suivant la constatation de l'existence de ce déficit, sauf circonstances particulières» (règlement n° 1467/97 du Conseil, article 3 §4). Le règlement fixe également d'autres délais, notamment en ce qui concerne l'engagement d'une action suivie d'effets (quatre mois à compter du début de la procédure) et les sanctions frappant un État membre s'il ne se conforme pas aux décisions du Conseil (dix mois à partir du début de la procédure).

L'existence de délais identiques pour tous pour la correction des déficits excessifs présente des limites fondamentales, parce qu'elle ne permet pas de distinguer entre des pays ayant des évolutions cycliques et des niveaux d'endettement différents. Cela peut conduire à des conseils erronés en matière de politique à appliquer, par exemple le fait de demander des ajustements pro-cycliques trop stricts ou l'incitation à recourir à des opérations exceptionnelles afin de respecter le calendrier fixé.

En déterminant une trajectoire d'ajustement appropriée, le PSC devrait mieux prendre en compte les conditions économiques et les fondamentaux de l'État membre qui dépasse la valeur de référence de 3 %. Cela implique que la procédure de déficit excessif serait toujours lancée dès qu'un pays dépasserait cette valeur et qu'une correction rapide serait toujours exigée. Le rythme de l'ajustement pourrait toutefois varier d'un pays à l'autre, la trajectoire d'ajustement appropriée étant définie en fonction des conditions économiques et des niveaux d'endettement. Les raisons à l'origine des déficits excessifs et l'opportunité des politiques devraient être prises en compte lors de l'évaluation de la situation. Dans la pratique, différentes approches peuvent être envisagées dans le cadre du traité. Une première possibilité consiste à continuer de considérer «l'année suivant la constatation» comme la règle de base pour la correction, tout en permettant aux pays de suivre une trajectoire d'ajustement plus longue en définissant la «clause relative aux circonstances spéciales» du PSC. Une deuxième solution consisterait à faire de la fixation de délais spécifiques à chaque pays la règle de base. Dans tous les cas, il serait important de prévoir un délai maximal pour la correction du déficit excessif et il ne devrait pas y avoir d'hésitation en cas de mauvaises politiques.

Par ailleurs, les délais définis pour l'exercice de la surveillance devraient être revus, afin d'être plus cohérents avec le processus budgétaire national. En outre, l'évaluation des programmes de stabilité et de convergence devrait devenir une étape essentielle de l'évaluation des évolutions budgétaires ainsi que des politiques

budgétaires. Tout en maintenant le principe selon lequel les pays faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif sont soumis à une surveillance renforcée, il semble nécessaire d'accorder, lors des évaluations annuelles des programmes, une plus grande attention à la trajectoire d'ajustement, ce qui peut contribuer à simplifier les procédures actuelles.

L'attention accrue accordée à l'endettement devrait également renforcer les incitations à mener des politiques prudentes pendant les périodes de conjoncture favorable, de manière à accélérer la réduction de la dette. La prise en compte de la dette lors de la définition d'une trajectoire d'ajustement appropriée pour la correction des déficits excessifs récompense les pays qui ont ramené leur dette à des valeurs prudentes, en leur laissant une plus grande marge de manœuvre pendant les périodes difficiles.

- iv) **Mener des actions plus rapides afin de corriger les évolutions budgétaires indésirables.** L'expérience acquise à l'approche du récent ralentissement prolongé de l'activité économique a mis en lumière la nécessité de mener des politiques prudentes et symétriques tout au long du cycle et de constituer des excédents au cours des périodes de conjoncture favorable. La surveillance budgétaire devrait assurer une pression appropriée exercée par les pairs en vue de favoriser la réalisation des objectifs à moyen terme. À cet effet, le PSC devrait réaffirmer la volonté de mener des politiques budgétaires symétriques tout au long du cycle afin de se préparer au vieillissement démographique, de se ménager une marge de manœuvre suffisante pour faire face aux ralentissements de l'activité et d'assurer un bon dosage de la politique économique au cours du cycle. Un engagement renouvelé et partagé en faveur de ces objectifs devrait accroître l'adhésion des États membres au PSC.

Un fonctionnement efficace du mécanisme d'évaluation par les pairs dans le volet préventif de la surveillance budgétaire est essentiel pour l'obtention des politiques et des résultats budgétaires appropriés, et évite qu'il faille activer la partie du PSC consacrée aux sanctions.

La capacité de la Commission d'émettre directement des «alertes rapides» (voir point 4 ci-dessous) devrait contribuer à signaler suffisamment tôt qu'il convient d'agir afin de corriger des évolutions budgétaires indésirables, y compris lorsque la conjoncture est favorable et que les déficits ne sont pas nécessairement proches du seuil de 3 %.

De même, les grandes orientations des politiques économiques (GOPE) pourraient être utilisées plus efficacement pour traiter la question des bonnes politiques en période de conjoncture favorable; le cas échéant, des recommandations concernant la mise en œuvre des GOPE pourraient être formulées si les politiques budgétaires menées ne semblent pas conformes à celles-ci.

Au cas où la politique d'un État membre impliquerait des risques du point de vue du respect des valeurs de référence du traité ou de la viabilité des finances publiques, des alertes rapides devraient être lancées à temps.

3. COORDONNER LES POLITIQUES BUDGETAIRES

Placer la surveillance communautaire de la politique budgétaire dans une perspective plus large implique que le volet disciplinaire soit considéré au niveau de l'EU avec d'autres éléments: les politiques économiques et budgétaires doivent accorder un degré approprié de priorité aux réformes économiques, à l'innovation, à la compétitivité ainsi qu'au renforcement de l'investissement privé et de la consommation. Cela contribuerait aux progrès en vue de la réalisation des objectifs économiques énoncés dans la stratégie de Lisbonne.

Renforcer le lien entre les GOPE, le PSC et les processus budgétaires nationaux améliorerait l'efficacité de la coordination des politiques économiques. Plus précisément, une contribution simplifiée et plus efficace de la surveillance européenne à la conduite des politiques nationales pourrait être réalisée à travers la révision du calendrier du volet préventif du PSC – concernant la soumission et l'évaluation des programmes de stabilité et de convergence – en vue de le rendre plus compatible avec le processus budgétaire national.

Le rôle des programmes de stabilité et de convergence pourrait être accru. Tout d'abord, ils peuvent définir la stratégie budgétaire à moyen terme au début du mandat électoral des nouveaux gouvernements. Les mises à jour de ce programme pourraient alors devenir un véritable exercice ex-ante au début de l'année. Cela permettrait aux GOPE et aux avis sur les programmes d'être pris en compte lors de la préparation des budgets nationaux par les gouvernements. L'évaluation de l'application des GOPE au début de l'année suivante conclurait le cycle annuel et préparerait le suivant.

Une telle révision du calendrier de la politique économique présente plusieurs avantages. Premièrement, réorienter les programmes de stabilité et de convergence vers la planification stratégique au détriment de la description du projet de loi de finances annuelle augmenterait l'accent mis par cet exercice sur le moyen terme. Deuxièmement, un véritable semestre communautaire de politique économique, en intensifiant l'interaction entre les niveaux européen et national avant la préparation d'un projet de budget pour l'année suivante, est susceptible d'accroître l'adhésion des États membres à la coordination des politiques de l'UE, en permettant plus facilement d'intégrer les orientations communes dans l'élaboration des politiques nationales. Troisièmement, ce changement pourrait donner la possibilité de mieux faire participer les parlements nationaux, à un stade précoce de la planification budgétaire pluriannuelle, ce qui devrait accroître la légitimité du cadre budgétaire communautaire. Enfin, il pourrait permettre le renforcement de l'évaluation de la mise en œuvre – à la fois des GOPE et des programmes – en reliant l'analyse des principaux éléments du budget qui vient d'être approuvé, effectuée à la fin de l'année, aux recommandations figurant dans les GOPE à propos de la qualité des finances publiques et des aspects budgétaires d'autres recommandations.

4. AMELIORER LA MISE EN ŒUVRE

Une redéfinition des règles et des processus de l'UE renforcerait la logique économique du cadre, favorisant sa crédibilité et une adhésion accrue de la part des États membres. Traiter les questions additionnelles relatives au fonctionnement des aspects préventif, dissuasif et correctif de la surveillance économique et budgétaire ainsi que ses relations avec le cadre institutionnel contribuerait également à une meilleure mise en œuvre des règles communes. L'application du cadre communautaire ainsi que des orientations et recommandations connexes pourrait être améliorée à la fois au niveau national et au niveau communautaire, à

travers une clarification des rôles respectifs des différentes institutions, une plus grande efficacité des procédures budgétaires nationales et la participation de tous les acteurs nationaux. Néanmoins, la mise en œuvre dans le contexte du traité reste du ressort des États membres et dépend de leur volonté politique d'exercer pleinement une pression adéquate sur leurs pairs.

La Commission promeut les objectifs de l'Union et veille au respect du traité ainsi qu'à la mise en œuvre, par les États membres, des recommandations du Conseil; elle propose ou recommande au Conseil les mesures qui s'imposent. Dans les limites fixées par le cadre juridique, le Conseil, faisant usage de son pouvoir d'appréciation politique, définit en dernier ressort les lignes directrices stratégiques communes ou détermine jusqu'où ses recommandations doivent aller pour induire la correction des erreurs manifestes. Ces principes ont été réaffirmés par l'arrêt de la Cour du 13 juillet 2004. Les dispositions introduites dans la nouvelle constitution, telles que les «alertes rapides» directement émises par la Commission et les décisions du Conseil lançant la procédure de déficit excessif en vertu de propositions de la Commission plutôt que de recommandations, ont à la fois pour effet de renforcer le système de gouvernance économique et de clarifier les rôles complémentaires du Conseil et de la Commission.

La mise en œuvre du cadre budgétaire et sa fiabilité dépendent également de la qualité, de l'actualité et de la fiabilité des statistiques budgétaire ainsi que de l'évaluation des positions budgétaires des gouvernements. Un meilleur suivi au niveau de l'UE des données communiquées apportera une contribution dans ce sens: conformément aux conclusions du Conseil Ecofin du 2 juin 2004, la Commission élaborera des normes européennes minimales pour la structure institutionnelle des autorités statistiques. Il convient d'assurer la cohérence entre le statut et les prérogatives des autorités statistiques nationales, d'une part, et leur mission de garantir la fiabilité et l'actualité des statistiques, d'autre part. Une transparence totale permettra aux marchés financiers de mieux évaluer la solvabilité des divers États membres.

Les éléments dissuasifs de la coordination budgétaire, centrés sur le recours à la pression exercée par les pairs en tant que mécanisme de sanction, étayé par la menace ultime de pénalités financières, constituent également une partie essentielle du cadre budgétaire de l'UE.

L'efficacité de la pression exercée par les pairs en vue de dissuader les États membres de ne pas respecter leurs obligations juridiques, en montrant du doigt les coupables et, si nécessaire, en les critiquant ouvertement, pourrait être améliorée. La prise de conscience par l'opinion publique nationale du caractère peu avisé de certaines politiques économiques aurait pour effet d'accroître les coûts en termes de réputation, d'inciter à l'adoption de mesures adaptées, d'où une réduction de la tendance au déficit découlant, par exemple, du cycle électoral. Comme l'ont montré des expériences récentes, le cadre actuel ne permet guère de répercuter les coûts en termes de réputation jusqu'à l'opinion publique ou aux marchés financiers. En outre, un renforcement du fonctionnement de la dissuasion et de la pression exercée par les pairs au sein du Conseil contribuerait fortement à améliorer la coordination des politiques budgétaires.

Des mesures devraient être envisagées en vue d'accroître la transparence et l'obligation de rendre des comptes de la part des États membres concernant leurs politiques budgétaires. Au niveau européen, cet objectif pourrait être poursuivi, dans un premier temps, en augmentant la transparence dans l'activité de surveillance. La Commission s'est déjà engagée dans cette

direction, depuis l'année dernière, en collectant et en publiant la plupart des informations concernant l'évaluation des programmes de stabilité et de convergence, mais aussi l'application de la procédure de déficit excessif. La Commission peut prendre des mesures supplémentaires en vue d'augmenter la quantité et la qualité des informations qu'elle diffuse et la pression exercée sur les États membres par leurs pairs. Ainsi, par exemple, la Commission pourrait présenter régulièrement au Parlement européen son évaluation de la situation budgétaire, afin de susciter le débat. De cette façon, le Parlement européen pourrait contribuer à accroître l'intérêt du public.

Il est important de mieux traduire les engagements européens au niveau national. Le traité reconnaît à juste titre l'importance du rôle des institutions et procédures budgétaires nationales dans la mise en œuvre de politiques budgétaires saines lorsqu'il appelle les États membres à veiller «à ce que les procédures nationales en matière budgétaire leur permettent de remplir les obligations qui leur incombent»². Les institutions budgétaires devraient refléter de manière appropriée l'organisation constitutionnelle et institutionnelle spécifique à leur pays.

Dans ce contexte, le rôle joué dans certains États membres par les autorités nationales chargées de la fonction de suivi assurée par la Commission au niveau de l'UE paraît pertinent. Suite aux exemples réussis existants d'organismes nationaux, tels que des instituts indépendants, qui mènent la surveillance des politiques budgétaires et économiques nationales et font connaître publiquement leur avis sur la mise en œuvre de celles-ci, les États membres pourraient étudier comment ce type d'institutions pourraient s'intégrer dans leur cadre institutionnel national. En outre, une participation plus étroite des parlements nationaux au processus de coordination pourrait contribuer à renforcer l'obligation de rendre des comptes au niveau des États membres et accroître ainsi l'efficacité de la pression exercée par les pairs.

* * *

Dans les prochains mois, la Commission – en consultation avec les États membres – poursuivra les travaux visant à développer ces idées et à les rendre opérationnelles. La Commission présentera des propositions législatives afin de mettre en application les idées sur le renforcement de la gouvernance économique qui contribueront au maintien de finances publiques saines et à la promotion du potentiel de croissance économique de l'UE.

² Traité CE, article 3 du protocole (n° 20) sur la procédure concernant les déficits excessifs.