Parlement européen
2019-2024

Commission des affaires économiques et monétaires

2023/2063(INI)

4.12.2023

PROJET DE RAPPORT

sur le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques 2024
(2023/2063(INI))

Commission des affaires économiques et monétaires

Rapporteur: René Repasi

Rapporteure pour avis de la commission associée conformément à l'article 57 du règlement intérieur:
Margarida Marques, commission des budgets

PR_INI

SOMMAIRE

Page

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN 3

EXPOSÉ DES MOTIFS 9

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques 2024 (2023/2063(INI))

Le Parlement européen,

– vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE), et notamment son article 121, paragraphe 2, et son article 136,

– vu le protocole nº 1 du traité sur l'Union européenne (traité UE) et du traité FUE sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne,

– vu le protocole nº 2 du traité UE et du traité FUE sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité,

– vu le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire,

– vu l'accord de Paris adopté dans le contexte de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et des objectifs de développement durable,

– vu la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres[1],

– vu le règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs[2],

– vu le règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro[3],

– vu le règlement (UE) nº 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro[4],

– vu le règlement (UE) nº 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques[5],

[1] JO L 306 du 23.11.2011, p. 41.
[2] JO L 306 du 23.11.2011, p. 33.
[3] JO L 306 du 23.11.2011, p. 1.
[4] JO L 306 du 23.11.2011, p. 8.
[5] JO L 306 du 23.11.2011, p. 12.

– vu le règlement (UE) nº 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques[6],

– vu le règlement (UE) nº 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière[7],

– vu le règlement (UE) nº 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro[8],

– vu le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience[9] (règlement FRR),

– vu la communication de la Commission du 4 mars 2021 intitulée «Plan d'action sur le socle européen des droits sociaux» (COM(2021) 0102),

– vu l'engagement social de Porto cosigné le 7 mai 2021 par le Conseil, la Commission, le Parlement et les partenaires sociaux,

– vu l'évaluation du comité budgétaire européen du 28 juin 2023 concernant l'orientation budgétaire appropriée pour la zone euro en 2024,

– vu le rapport annuel du comité budgétaire européen du 4 octobre 2023,

– vu la communication de la Commission du 9 novembre 2022 sur les orientations pour une réforme du cadre de gouvernance économique de l'UE (COM(2022)0583),

– vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil, présentée par la Commission (COM(2023)240),

– vu la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) nº 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, présentée par la Commission (COM(2023)241),

– vu la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/85/UE du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (COM(2023)0242),

– vu la déclaration de Grenade, adoptée le 6 octobre 2023,

[6] JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.
[7] JO L 140 du 27.5.2013, p. 1.
[8] JO L 140 du 27.5.2013, p. 11.
[9] JO L 57 du 18.2.2021, p. 17.

– vu la communication de la Commission du 21 novembre 2023 intitulée «Examen annuel 2024 de la croissance durable» (COM(2023)0901),

– vu le rapport de la Commission du 21 novembre 2022 intitulé «Rapport 2024 sur le mécanisme d'alerte» (COM(2023)0902) et la recommandation de la Commission du 21 novembre 2022 de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro (COM(2023)0903),

– vu la proposition de rapport conjoint sur l'emploi de la Commission et du Conseil du 21 novembre 2022 (COM(2023)0904),

– vu les prévisions économiques de l'automne 2023 de la Commission, publiées le 15 novembre 2023,

– vu l'article 54 de son règlement intérieur,

– vu l'avis de la commission des budgets,

– vu le rapport de la commission des affaires économiques et monétaires (A9-0000/2022),

A. considérant que, selon les prévisions de l'automne 2023 de la Commission, la croissance du PIB en 2023 devrait s'établir à 0,6 % tant dans l'Union que dans la zone euro et devrait augmenter pour atteindre respectivement 1,3 % et 1,2 % en 2024;

B. considérant que malgré le ralentissement de la croissance économique, le marché du travail de l'Union a continué d'enregistrer de bons résultats au cours du premier semestre 2023, mais que, selon les prévisions de l'automne 2023 de la Commission, les pénuries de main-d'œuvre continuent d'être aiguës dans certains secteurs et professions; considérant que le chômage a atteint un niveau historiquement bas dans l'ensemble de l'Union, avec des variations d'un État membre à l'autre;

C. considérant que l'inflation s'élèvera à 6,5 % dans l'Union et à 5,6 % dans la zone euro en 2023 et qu'elle devrait tomber respectivement à 3,5 % et 3,2 % en 2024, selon les prévisions de l'automne 2023 de la Commission;

D. que le ratio dette publique/PIB devrait atteindre 83,1 % dans l'Union et 90,4 % dans la zone euro; que le ratio dette publique/PIB devrait diminuer légèrement dans l'Union et être d'environ 82,7 % en 2024 et 82,5 % en 2025;

E. considérant qu'une réponse politique rapide, décisive et coordonnée a permis à l'économie de l'Union de rebondir et de faire face aux conséquences socio-économiques de la pandémie de COVID-19 et de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, et lui a permis de traverser la crise énergétique qui en a résulté, le ralentissement économique en 2023 et une période de risque et d'incertitude élevés, notamment en raison de la situation au Proche-Orient;

F. considérant que le financement de l'Union s'est révélé être un outil essentiel pour assurer la stabilisation macroéconomique au niveau de l'Union et accroître sa résilience interne et externe en temps de crise, tout en aidant les États membres à financer les

investissements nécessaires dans les priorités de l'Union pour relever les défis actuels et futurs;

Perspectives économiques pour l'Union européenne

1. se déclare préoccupé par la faible croissance dans l'Union; prend acte de l'incidence continue des prix de l'énergie et de l'inflation sur le pouvoir d'achat des ménages et sur la capacité des entreprises de l'Union d'obtenir de bons résultats;

2. reconnaît les efforts déployés par la Banque centrale européenne (BCE) pour faire baisser le taux d'inflation dans la zone euro; estime que les hausses des taux d'intérêt ne répondent qu'en partie aux causes de l'augmentation de l'inflation et qu'il est nécessaire de mener des politiques et des réformes budgétaires, structurelles et réglementaires adéquates et coordonnées afin de compléter les mesures de politique monétaire de la BCE;

3. souligne que le manque d'investissements publics et privés dans certains États membres entrave le potentiel de croissance durable; souligne que ces investissements sont essentiels pour la capacité de l'Union à relever les défis existants et à accroître la résilience et la compétitivité de l'Union face aux défis à venir;

Semestre européen et facilité pour la reprise et la résilience (FRR)

4. rappelle que le Semestre européen est le cadre établi pour coordonner les politiques budgétaires, économiques, sociales et de l'emploi dans l'ensemble de l'Union, conformément aux traités, y compris le socle européen des droits sociaux, préservant ainsi sa stabilité macroéconomique et sa cohésion sociale;

5. s'inquiète de la détérioration de la dimension sociale du Semestre européen résultant de l'autolimitation des recommandations par pays à la mise en œuvre des plans nationaux pour la reprise et la résilience (PNRR) et de la diminution du nombre de recommandations par pays en matière sociale fondées sur le tableau de bord social; invite la Commission à établir un lien plus étroit entre les recommandations par pays et les rapports par pays respectifs;

6. partage l'avis selon lequel les recommandations par pays de 2024 doivent se concentrer sur un nombre limité de défis; souligne que les recommandations par pays doivent également servir à renforcer la compétitivité, à promouvoir les transitions écologique et numérique et à garantir l'équité sociale; souligne que les recommandations par pays doivent tenir compte des vulnérabilités sociales;

7. est préoccupé par le fait que le système de financement et de vérification fondé sur la performance de la FRR n'apporte, dans la pratique, que trop peu de résultats et crée trop de bureaucratie; demande davantage de souplesse pour adapter les jalons et les cibles afin de tenir compte des enseignements tirés au cours du processus de mise en œuvre;

8. soutient la rationalisation des programmes de la politique de cohésion de l'Union autour des besoins d'investissement recensés dans le cadre de la FRR et des recommandations par pays; rappelle que la politique de cohésion sert un ensemble d'objectifs plus large que la FRR; demande une intégration comparable de la participation des parties

prenantes à l'élaboration et à la mise en œuvre des PRR nationaux, comme c'est le cas pour les programmes de la politique de cohésion;

Réforme du cadre de gouvernance économique de l'Union

9. estime qu'il est nécessaire de réformer les règles budgétaires de l'Union et se félicite des propositions présentées par la Commission;

10. souligne que la réforme doit conduire à une simplification du cadre, être plus spécifique à chaque pays et renforcer son applicabilité, et permettre aux États membres de répondre aux besoins d'investissement public pour les transitions écologique et numérique de leurs économies sans compromettre la soutenabilité de la dette publique;

11. se félicite que des enseignements aient été tirés des choix de conception de la FRR en établissant un lien entre les engagements nationaux en matière budgétaire, de réforme et d'investissement et les incitations financières de l'Union, telles que les subventions et les prêts; regrette vivement que, contrairement à la FRR, la réforme du cadre de gouvernance économique ne dispose pas des mécanismes d'incitation permettant de soutenir et de promouvoir les réformes et les investissements stratégiques nationaux nécessaires; craint que certains États membres n'aient pas la capacité financière de financer seuls la transition écologique et numérique juste;

12. déplore que les propositions de réforme n'abordent pas suffisamment l'interaction entre les déséquilibres macroéconomiques et les règles budgétaires; souligne que la stabilité financière de l'Union dépend de l'équilibre macroéconomique entre les économies des États membres et que le rétablissement d'un tel équilibre peut nécessiter des dépenses publiques;

13. reconnaît la nécessité d'éviter la persistance de déficits excessifs et demande l'adoption de règles communes fondées sur des critères objectifs afin d'atteindre cet objectif; souligne qu'en contrepartie, ces règles ne devraient pas empêcher des écarts temporaires par rapport à la trajectoire des dépenses nettes en raison d'investissements spécifiques, justifiables et d'importance stratégique permettant de réaliser les objectifs de l'Union;

14. reconnaît les différences entre les États membres en ce qui concerne la viabilité de leur dette et leur capacité à réduire leur dette tout en étant toujours en mesure d'investir; insiste dès lors sur la nécessité de permettre aux États membres de suivre des trajectoires différentes en matière de réduction de la dette;

15. se félicite que la Commission négocie avec les États membres des plans budgétaires et structurels individuels; souligne qu'une telle augmentation du pouvoir discrétionnaire de la Commission doit s'accompagner d'une responsabilité accrue devant le Parlement européen;

16. estime que la participation accrue des parlements nationaux à la définition du contenu et au vote des plans budgétaires structurels est un moyen utile d'accroître l'appropriation nationale des plans budgétaires structurels;

17. reconnaît que le dialogue économique dans le cadre du Semestre européen constitue une base utile en matière de responsabilité, mais estime qu'une responsabilité adéquate ne

peut être obtenue que si le Parlement européen dispose d'instruments de responsabilité lui permettant d'appliquer des conséquences sur la base de son évaluation de la performance du Semestre européen, tels que le droit de veto ou la possibilité de tenir les commissaires personnellement responsables;

°

° °

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le Semestre européen est un exercice annuel visant à coordonner les politiques économiques et budgétaires des États membres qui a un large impact sur les politiques sociales. Le rapport d'initiative sur le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques 2024 exprime des inquiétudes quant à la faiblesse de la croissance économique, souligne l'incidence des prix de l'énergie et de l'inflation sur le pouvoir d'achat et reconnaît le rôle de l'Union dans la stabilisation de l'économie en période de crise. Le rapporteur souligne la nécessité de politiques budgétaires, structurelles et réglementaires coordonnées, ainsi que d'investissements publics et privés. Les aspects sociaux et liés à l'emploi dans la stratégie annuelle 2024 pour une croissance durable sont particulièrement importants, compte tenu du contexte d'incertitude marqué par la hausse de l'inflation et du coût de la vie en raison de l'invasion actuelle de l'Ukraine par la Russie, ainsi que des conséquences sociales et économiques actuelles causées par la pandémie de COVID-19 et la situation au Proche-Orient.

Le rapport exprime des inquiétudes quant à la faiblesse des taux de croissance dans l'Union en raison de l'incidence continue des prix de l'énergie et de l'inflation sur le pouvoir d'achat des ménages et sur les performances des entreprises de l'Union. Les efforts de la BCE pour lutter contre l'inflation sont reconnus, mais donnent à penser que la hausse des taux d'intérêt est insuffisante à elle seule; des politiques budgétaires, structurelles et réglementaires coordonnées sont nécessaires pour pouvoir contrer le contexte de crise. Le texte souligne que l'insuffisance des investissements publics et privés dans certains États membres entrave la croissance durable, soulignant le rôle essentiel de ces investissements dans le renforcement de la résilience, de la solidité et de la compétitivité de l'Union dans un contexte marqué par des défis.

En outre, le rapporteur aborde des questions liées au Semestre européen et à la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) et propose des réformes du cadre de gouvernance économique de l'Union, y compris la nécessité de simplifier, d'appliquer et de soutenir les transitions écologique et numérique. Tout en reconnaissant les enseignements tirés de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), le rapporteur déplore l'absence de mécanismes d'incitation similaires dans la réforme proposée du cadre de gouvernance économique. Des préoccupations sont exprimées quant à la capacité financière de certains États membres à financer les transitions écologique et numérique nécessaires de manière indépendante. D'autres préoccupations concernent le déclin de la dimension sociale en raison de l'autolimitation des recommandations par pays et, par conséquent, de la diminution du nombre de recommandations fondées sur le tableau de bord social. Le rapporteur préconise des recommandations par pays ciblées pour 2024, en soulignant leur rôle dans le renforcement de la compétitivité, les transitions écologique et numérique et l'équité sociale, compte tenu des vulnérabilités sociales. Des inquiétudes sont exprimées quant à l'inefficacité et à la bureaucratie du système fondé sur la performance de la FRR. Le rapport annuel du Semestre européen de cette année soutient l'alignement des politiques de cohésion de l'Union sur la FRR et les recommandations par pays, en exhortant les parties prenantes à participer aux plans nationaux pour la reprise et la résilience (PNRR) qui s'apparentent aux programmes de la politique de cohésion.

Le rapporteur déplore l'attention insuffisante accordée à l'interaction entre les déséquilibres macroéconomiques et les règles budgétaires, soulignant l'importance d'y remédier pour la stabilité financière de l'Union, ce qui pourrait nécessiter des dépenses publiques. Il reconnaît la nécessité de limiter les dépenses publiques afin d'éviter les déficits excessifs, en suggérant des

limitations fondées sur des critères objectifs, certaines dépenses pour les investissements nécessaires devant être exemptées.

En outre, le financement strictement fondé sur les performances et le système de vérification de la FRR sont considérés comme préoccupants, étant donné qu'une plus grande flexibilité est nécessaire pour atteindre les objectifs d'investissement convenus. Cela est d'autant plus nécessaire si les programmes de la politique de cohésion doivent être rationalisés autour des besoins d'investissement de la FRR. La réforme des règles budgétaires de l'Union joue un rôle crucial dans l'évolution future des politiques économiques et budgétaires des États membres, de même que la nécessité d'une plus grande responsabilité, d'une participation accrue des parlements nationaux et d'instruments appropriés permettant au Parlement européen de demander à la Commission européenne de rendre compte des résultats du Semestre européen.