

Bruxelles, le 3.3.2021
COM(2021) 105 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

**Un an après le début de la pandémie de COVID-19: la réponse apportée en matière de
politique budgétaire**

Un an après le début de la pandémie de COVID-19: la réponse apportée en matière de politique budgétaire

1. Introduction

La pandémie de COVID-19 a provoqué une crise de santé publique mondiale sans précédent, qui a entraîné une forte baisse de l'activité économique. Les États membres ont été confrontés à la double nécessité de répondre à l'urgence de santé publique et de soutenir l'économie. La réaction énergique aux niveaux national et européen a amorti le choc de la crise sur le tissu économique et social européen. La récession économique et le soutien budgétaire apporté en urgence ont fortement creusé les déficits publics et les dettes publiques.

La présente communication expose les éléments d'appréciation de la Commission sur la manière de coordonner, au niveau de l'UE, la conduite de la politique budgétaire, en passant à la phase suivante de l'approche concertée pour lutter contre la pandémie, stimuler l'économie, soutenir une reprise durable et maintenir la viabilité budgétaire à moyen terme. Les États membres exécutent actuellement leurs budgets 2021, en adaptant les mesures rapides, temporaires et ciblées à mettre en œuvre à leurs circonstances nationales propres. En avril, les États membres présenteront leurs programmes de stabilité ou de convergence définissant leurs politiques budgétaires à moyen terme. Au cours des prochains mois, à la suite de l'entrée en vigueur du règlement relatif à la facilité pour la reprise et la résilience, les États membres présenteront leurs plans pour la reprise et la résilience, dont la mise en œuvre nécessitera, dans de nombreux cas, une impulsion budgétaire considérable financée par l'UE. C'est pour ces raisons que la présente communication énonce à l'attention des États membres des orientations générales pour la conduite des politiques budgétaires au cours de la période à venir.

La situation actuelle reste très incertaine, mais certains des défis auxquels nos économies seront confrontées à mesure qu'elles sortiront de la pandémie sont évidents. Pour relever ces défis avec succès, il sera nécessaire de fournir une réponse coordonnée et cohérente, faisant appel à des stratégies budgétaires à moyen terme crédibles afin de soutenir la relance, tout en garantissant la viabilité budgétaire.

L'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance au début de la pandémie de COVID-19 a permis aux États membres de s'écarter des exigences budgétaires normalement applicables. La clause ne suspendant pas les procédures du pacte, la Commission européenne continue de suivre le cycle de surveillance budgétaire. La présente communication fournit des orientations visant à faciliter la coordination des politiques budgétaires et l'élaboration des programmes de stabilité ou de convergence des États membres. Elle examine la conception et la qualité adéquates des mesures budgétaires, en se penchant sur leur efficacité, sur leur passage progressif de mesures d'urgence en mesures plus ciblées et sur leur suppression progressive à terme. Elle expose également les éléments d'appréciation de la Commission concernant la désactivation ou le maintien de la clause dérogatoire générale. Enfin, la présente communication donne des indications générales à propos de la politique budgétaire globale à moyen terme, y compris

concernant les répercussions du règlement relatif à la facilité pour la reprise et la résilience sur cette politique.

Ces éléments d'appréciation alimenteront les discussions du Conseil ECOFIN et de l'Eurogroupe et seront reprises en détail dans les orientations en matière de politique budgétaire qui seront proposées par la Commission dans le cadre du paquet de printemps du Semestre européen, à la fin du mois de mai 2021.

2. Situation et perspectives économiques

L'Europe subit toujours le fléau de la pandémie de COVID-19, un an après que celle-ci a frappé l'UE et l'économie mondiale. La recrudescence des infections à l'automne 2020 et l'apparition de variants plus contagieux ont aggravé la situation épidémiologique et contraint les États membres à réintroduire ou à durcir les mesures de confinement qui pèsent sur l'activité économique.

Parallèlement, ces derniers mois ont laissé voir une lumière au bout du tunnel. Le bond réalisé dans la mise au point des vaccins à l'automne dernier et le lancement de campagnes de vaccination de masse dans tous les États membres ont éclairci l'horizon au-delà du court terme et suscité des espoirs de retour à une nouvelle normalité. En outre, un accord a été trouvé concernant le cadre financier pluriannuel et Next Generation EU. Le règlement relatif à la facilité pour la reprise et la résilience est entré en vigueur, ce qui aidera les États membres à entamer une relance durable.

Si la fin de l'année 2020 et le début de la nouvelle année s'avéreront probablement médiocres pour l'économie européenne, les prévisions de l'hiver 2021 de la Commission annoncent une reprise de la croissance européenne au printemps et une accélération cet été. L'activité économique s'est contractée au quatrième trimestre de 2020 et les indicateurs affichent un ralentissement pour le début de l'année. Les progrès réalisés dans la vaccination des populations vulnérables devraient cependant faciliter le déblocage de l'activité économique. La demande extérieure devrait soutenir la reprise sous l'effet d'une amélioration des perspectives pour l'économie mondiale. Dans l'ensemble, la croissance devrait rebondir pour atteindre environ 3¼ % en 2021 dans l'UE et dans la zone euro, après s'être contractée d'environ 6½ % en 2020. La reprise s'installant, le taux de croissance annuel de 2022 devrait s'établir à environ 4 % dans l'UE et 3¼ % dans la zone euro. Il est désormais prévu que le PIB réel atteigne les niveaux d'avant la crise au deuxième trimestre 2022 en moyenne dans l'UE et dans la zone euro. Toutefois, la production ne devrait pas renouer avec sa tendance d'avant la crise à la fin de 2022 (graphique 1 de l'appendice)¹.

La reprise devrait être inégale d'un pays à l'autre. Le rythme attendu de la reprise reflète des situations différentes quant à la gravité de la pandémie, à la rigueur et à la durée des mesures de confinement, à l'importance relative du tourisme et des activités de loisirs, à la résilience de l'économie et aux fondamentaux, ainsi qu'à l'ampleur et à l'opportunité des réponses apportées par les politiques. Certains États membres devraient voir l'écart par

¹ Production tendancielle telle qu'annoncée dans les prévisions de l'hiver 2020 de la Commission, c'est-à-dire avant le début de la pandémie de COVID-19 dans l'UE.

rapport à leurs niveaux de production d'avant la crise se resserrer d'ici à la fin de 2021, alors que d'autres ne devraient même pas atteindre ces niveaux d'ici à la fin de 2022.

Ces projections sont empreintes d'une grande incertitude et de risques élevés, principalement liés à l'évolution de la pandémie et au succès des campagnes de vaccination (graphique 2 de l'appendice). Selon un scénario optimiste, la vaccination pourrait permettre d'assouplir les mesures de confinement plus vite et donc d'entamer plus tôt une reprise plus forte. De plus, la vigueur du rebond pourrait surprendre. On pourrait, après la crise, enregistrer une vague d'optimisme qui déclencherait une demande contenue plus forte et multiplierait les projets d'investissement, grâce aux économies des ménages qui n'ont jamais été aussi importantes, aux faibles coûts de financement et aux politiques de soutien. Selon un scénario pessimiste, la pandémie pourrait se révéler plus persistante ou devenir plus grave à court terme. L'apparition de nouveaux variants plus contagieux du coronavirus, entre autres risques, pourrait ajourner la levée des mesures de confinement. La reprise attendue en serait retardée, ce qui risquerait de laisser des cicatrices plus profondes dans le tissu économique et social européen provoquées par la crise prolongée qui engendrerait des faillites, un chômage de longue durée plus élevé et des inégalités plus marquées. Le retrait prématuré du soutien budgétaire pourrait freiner la reprise et exacerber les cicatrices dans l'ensemble de l'UE. Enfin, les écarts entre les pays pourraient s'approfondir, ce qui perturberait le fonctionnement du marché intérieur, entraînerait des pertes d'efficacité, le phénomène finissant par s'auto-alimenter.

Une mise en œuvre ambitieuse et rapide du programme «Next Generation EU», y compris sa facilité pour la reprise et la résilience, donnerait une forte impulsion à l'économie de l'UE. À la suite de l'accord politique conclu sur le règlement relatif à la facilité pour la reprise et la résilience en décembre 2020, la préparation des plans nationaux pour la reprise et la résilience s'est intensifiée dans tous les États membres. À ce jour, la plupart des projets de plans n'ont pas été intégrés dans les prévisions de la Commission. Lorsque les mesures prévues par les futurs plans pour la reprise et la résilience seront mises en œuvre, la reprise économique en 2021 et en 2022 pourrait se révéler plus forte que prévu. Parallèlement à l'élaboration de leurs plans pour la reprise et la résilience, les États membres devraient également accélérer la programmation de leurs fonds au titre de la politique de cohésion pour la période 2021-2027 afin que tous les instruments soutiennent de manière cohérente une reprise durable, verte et numérique.

À cause de la détérioration de la situation sanitaire et économique au dernier trimestre de 2020 et au début de 2021, les États membres ont prolongé les mesures d'urgence ou ont fourni des aides budgétaires supplémentaires. Dans le même temps, les primes de risque sur la dette souveraine sont restées basses, en partie en raison d'une combinaison d'actions décisives de l'UE et des États membres. Ces interventions se sont notamment traduites par la coordination étroite des réponses apportées par les politiques et une politique résolument expansionniste tant sur le plan budgétaire que sur le plan monétaire. Un retrait prématuré du soutien budgétaire, dans l'UE et d'autres grandes économies (encadré 1), ou un écart par rapport à l'engagement de préserver la viabilité budgétaire à moyen terme pourrait modifier la perception des marchés financiers.

Encadré 1: Politiques budgétaires dans le reste du monde

La réponse budgétaire mondiale à la pandémie de COVID-19 s'est élevée à environ 6 000 milliards d'EUR de soutien budgétaire direct en 2020 (près de 7½% du PIB mondial), la majeure partie provenant des pays du G20². C'est plus du double du montant déboursé en réaction à la crise financière mondiale de 2008-2010. Le soutien budgétaire a atténué les effets de la pandémie sur la consommation et la production³, tout en entraînant une augmentation de la dette et des déficits publics. Les estimations tablent sur une dette publique mondiale de 98 % du PIB mondial à la fin de 2020⁴, alors que les projections établies juste avant l'apparition de la pandémie annonçaient le chiffre de 84 % du PIB pour la même année. Les dépenses supplémentaires dans le secteur de la santé se sont élevées à 800 milliards d'EUR, tandis que le soutien budgétaire direct aux ménages et aux entreprises a atteint près de 5 000 milliards d'EUR.

Outre les mesures de relance budgétaire directes, les pouvoirs publics ont fourni environ 5 000 milliards d'EUR (environ 6 % du PIB mondial) sous la forme de mesures de soutien de trésorerie destinées aux entreprises et aux ménages, telles que des apports de fonds propres, des prêts, des achats d'actifs ou des reprises de dette, et des garanties. Toute incidence future possible de ces passifs éventuels sur la dette et le déficit publics dépend de la mesure dans laquelle ces garanties sont souscrites par le secteur privé et de la mesure dans laquelle elles seront invoquées ou activées.

L'accès à des financements abordables, la portée du système de protection sociale et la marge de manœuvre disponible ont influencé les réponses budgétaires nationales. Les pays dotés de filets de sécurité plus larges ont étendu des dispositions existantes et leurs mesures ont davantage reposé sur les stabilisateurs automatiques. En revanche, les pays disposant de filets de sécurité plus limités ont dû adopter des mesures budgétaires discrétionnaires plus importantes. Par exemple, en 2020, les États-Unis ont adopté des mesures budgétaires équivalentes à près de 17 % du PIB et un soutien de trésorerie représentant 2,4 % du PIB, tandis qu'un nouveau paquet de 1 900 milliards d'USD (environ 10 % du PIB) fait l'objet de débats au Congrès américain. Un autre projet de loi, attendu dans le courant de l'année, devrait être axé sur des mesures pour créer des emplois, améliorer les infrastructures, lutter contre le changement climatique et défendre l'équité raciale.

Dans un contexte de politique monétaire limitée, le Japon a mis en œuvre des mesures de relance budgétaire relativement importantes, un soutien budgétaire direct équivalent à environ 15½ % du PIB et un soutien de trésorerie équivalent à plus de 28 % du PIB. La Chine a fourni un soutien budgétaire d'environ 4½ % du PIB et un soutien de trésorerie de plus de 1 % du PIB. Au Royaume-Uni, les mesures budgétaires et les mesures de liquidité ont pesé respectivement plus de 16 % du PIB. Enfin, la part des mesures destinées à soutenir le secteur de la santé a reflété la situation épidémiologique et les conditions préexistantes dans ce

² IMF Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic, janvier 2021 (FMI, Moniteur des finances publiques, Base de données sur les mesures budgétaires par pays en réponse à la pandémie de COVID-19). <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

³ Fonds monétaire international – FMI (2021), Perspectives de l'économie mondiale, Mise à jour de janvier 2021.

⁴ Fonds monétaire international – FMI (2021), Moniteur des finances publiques, Mise à jour de janvier 2021.

secteur, le total des dépenses publiques en matière de santé allant de 0,1 % du PIB en Chine à plus de 5 % du PIB au Royaume-Uni.

En général, les économies avancées ont pu emprunter à un coût moins élevé que les autres pays et ont ainsi pu financer des paquets de mesures plus importants. Alors qu'en moyenne les économies avancées ont déployé des mesures budgétaires représentant environ 24 % du PIB, le contraste avec les marchés émergents et les pays à faible revenu est marqué puisque ces mesures y représentent respectivement 6 % et moins de 2 % du PIB⁵. Le soutien de la communauté internationale sous la forme de subventions, de financements privilégiés et d'allègement de la dette est essentiel pour aider les pays partenaires de l'UE à réagir.

3. La réponse apportée en matière de politique budgétaire au niveau national: lutter contre la pandémie, stimuler l'économie et soutenir une reprise durable

Les États membres ont apporté une réponse d'une vigueur et d'une rapidité et sans précédent en matière de politique budgétaire: les mesures budgétaires et de liquidité ont, selon les estimations, atténué la contraction du PIB d'environ 4,5 points de pourcentage en 2020⁶. Cette réponse a été possible car l'UE a rapidement activé la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance en mars 2020 et la flexibilité prévue dans les règles de l'UE en matière d'aides d'État a pu être pleinement exploitée, notamment grâce à un encadrement temporaire également adopté en mars 2020. Au total, dans l'UE, le soutien budgétaire — stabilisateurs automatiques et mesures discrétionnaires — est estimé à environ 8 % du PIB en 2020, soit bien plus que le soutien budgétaire fourni en 2008-2009. Les États membres ont pris des mesures budgétaires discrétionnaires liées à la crise équivalant à près de 4 % du PIB en 2020 (tableau 1 de l'appendice), en plus des stabilisateurs automatiques déjà considérables estimés à environ 4 % du PIB. La plupart des mesures discrétionnaires consistaient en des dépenses supplémentaires (3,3 % du PIB), notamment des dépenses d'urgence dans le secteur des soins de santé (0,6 % du PIB), par exemple pour accroître la capacité des systèmes de santé, fournir des équipements de protection ou mettre en place les tests et le traçage. Les dépenses dans les autres domaines (2,7 % du PIB) ont compensé les pertes de revenus de certains secteurs et couvert les dispositifs de chômage partiel et d'autres postes. Les mesures d'allègement fiscal ont représenté 0,4 % du PIB supplémentaire. Les États membres ont également fourni un soutien de trésorerie considérable (environ 19 % du PIB), principalement sous la forme de garanties publiques. Environ un quart des garanties disponibles ont été souscrites jusqu'à présent. Dans de nombreux cas, ces régimes de garantie ont nécessité une appréciation au regard des règles de l'UE en matière d'aides d'État et une approbation par la Commission, qui a été rapidement accordée conformément à ces règles.

⁵ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

⁶ Voir: Estimations actualisées de la Commission fondées sur l'analyse de simulation présentée dans Pfeiffer, P., Roeger W. et in 't Veld, J. (2020), *The COVID-19 pandemic in the EU: Macroeconomic transmission and economic policy response*, document de réflexion 127 de la DG ECFIN, juillet 2020.

Le 20 juillet 2020, le Conseil a recommandé aux États membres de prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter efficacement contre la pandémie, stimuler l'économie et soutenir la reprise. Pour l'avenir, il a également recommandé que les États membres mènent, lorsque les conditions économiques le permettront, des politiques budgétaires visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la soutenabilité de la dette, tout en renforçant les investissements.

Les mesures adoptées par les États membres s'avèrent efficaces pour protéger les emplois. Les initiatives nationales à court terme de soutien à l'emploi ont permis de protéger environ 20 % de l'emploi dans l'UE. Les États membres ont largement recours à l'aide financière sous la forme de prêts favorables au titre de l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) pour financer des dispositifs de chômage partiel et des mesures similaires visant à protéger les salariés et les travailleurs indépendants⁷. Les mesures ont consisté en un large éventail de programmes, notamment en vue d'assouplir les programmes existants pour soutenir les transitions professionnelles, l'amélioration des compétences et les formations professionnelles extraordinaires comme solutions de remplacement à la réduction du temps de travail. Ces programmes financés par l'État réduisent le coût de la main-d'œuvre pour les entreprises tout en offrant de meilleurs revenus de remplacement aux travailleurs, par rapport aux allocations de chômage habituelles. Ils contribuent également à préserver les emplois et à atténuer de nouvelles baisses du nombre d'emplois, du revenu disponible des ménages et de la demande intérieure. Ces programmes s'avèrent très efficaces: le taux de chômage dans l'UE n'a que peu augmenté en 2020, malgré le recul significatif de l'activité économique. Cette augmentation est nettement inférieure à celle induite par le lien historique entre le chômage et la croissance du PIB (voir le graphique 3 de l'appendice). En outre, le taux de chômage a beaucoup moins fluctué dans l'UE qu'aux États-Unis (voir le graphique 4 de l'appendice). C'est dans les pays disposant de programmes nationaux bien établis que les programmes de soutien à l'emploi fonctionnent le mieux. Les pays qui ont mis en place de tels programmes pendant la pandémie ont peut-être connu une atténuation légèrement moindre de leur taux de chômage.

Un soutien essentiel à la liquidité a empêché les pénuries de liquidités de se transformer en problèmes de solvabilité. Le secteur des entreprises a souffert de la crise et nombre de celles qui étaient en bonne santé financière et dotées de modèles d'entreprise viables ont subi des difficultés financières. Les répercussions ont varié d'un secteur d'activité à l'autre, se faisant particulièrement sentir sur les entreprises de services, qui dépendent plus directement des contacts sociaux. Les mesures ont consisté notamment en des apports de fonds propres, l'ouverture de lignes de crédit, l'octroi de garanties publiques sur les prêts, le report des paiements d'intérêts, le report ou l'annulation de certains impôts et cotisations sociales et des mesures liées à l'insolvabilité⁸. Selon les estimations de la Commission, en l'absence de

⁷ Le règlement (UE) 2020/672 du Conseil portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la COVID-19 prévoit 100 milliards d'EUR d'assistance financière sous forme de prêts à accorder aux États membres qui en font la demande.

⁸ Y compris des mesures telles que la suspension du droit (pour les débiteurs) et de la possibilité (pour les créanciers) de demander l'ouverture d'une procédure d'insolvabilité ou de déposer une demande de moratoire sur l'exécution de créances ou la résiliation de contrats, et l'interruption des procédures juridictionnelles. Un

mesures de soutien de l'État (au-delà des dispositifs de chômage partiel) ou de nouveaux emprunts, un quart des entreprises de l'UE auraient connu des difficultés liées à leurs liquidités à la fin de 2020 après avoir épuisé leurs coussins de fonds propres. Les garanties publiques de crédit et les moratoires sur les remboursements de prêts ont, jusqu'à présent, empêché une augmentation des défauts de paiement. Les délais administratifs, les moratoires sur les remboursements de prêts et l'assouplissement temporaire des règles en matière de faillite ont entraîné une diminution du nombre d'entreprises en faillite en 2020 par rapport à l'année précédente.

La politique de soutien budgétaire discrétionnaire devrait progressivement céder du terrain en raison du retrait ou de l'expiration des mesures d'urgence. Récemment, de nombreux États membres ont revu le rythme d'abandon des mesures d'urgence au regard de l'évolution de la pandémie et des restrictions persistantes concernant les contacts sociaux, confirmant la nécessité de maintenir de la souplesse dans les réponses budgétaires nationales. Globalement, les répercussions des mesures liées à la COVID-19 pèseraient actuellement environ 2,6 % du PIB en 2021 et environ 0,6 % du PIB en 2022. En outre, les stabilisateurs automatiques continueront d'apporter un soutien additionnel à l'économie.

Les projets de plans budgétaires des États membres pour 2021 étaient globalement conformes à la recommandation en matière de politique budgétaire. À l'automne 2020, la Commission a évalué les projets de plans budgétaires des États membres de la zone euro pour 2021, sur la base d'une évaluation qualitative des mesures budgétaires, y compris de leur caractère ciblé et temporaire. La plupart des mesures figurant dans les projets de plans budgétaires soutiennent l'activité économique dans un contexte de grande incertitude. Dans la plupart des États membres, les mesures présentées étaient essentiellement temporaires. Toutefois, certaines mesures énoncées dans les projets de plans budgétaires de quelques États membres ne semblaient ni temporaires ni accompagnées de mesures de compensation. Depuis l'évaluation des projets de plans budgétaires pour 2021, les États membres ont pris des mesures ayant une incidence budgétaire directe supplémentaire de 1,0 % du PIB de l'UE en 2021, presque toutes dans le volet «dépenses». Les dépenses supplémentaires relatives aux soins de santé et aux dispositifs de chômage partiel s'élèveraient respectivement à 0,2 % du PIB. Les autres dépenses supplémentaires portent sur des programmes de soutien aux entreprises frappées par la crise et comprennent des subventions aux secteurs particulièrement touchés.

4. La réponse apportée par les politiques de l'UE: exploiter au mieux la clause dérogatoire générale et l'instrument Next Generation EU

En mars 2020, l'UE a activé la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, qui permet de déroger temporairement à l'application normale des règles budgétaires en cas de grave récession économique dans l'UE. La Commission a proposé d'activer la clause dérogatoire générale de façon à ce que l'UE puisse continuer de réagir vite,

aperçu des mesures prises par les États membres en matière d'insolvabilité est disponible à l'adresse suivante:
https://e-justice.europa.eu/content_impact_of_covid19_on_the_justice_field-37147-en.do

avec force et de manière coordonnée à une crise dont l'évolution est rapide. Des dispositions spécifiques de la réglementation budgétaire de l'UE permettent aux États membres de s'écarter temporairement, de façon coordonnée et en bon ordre, des exigences normales, en cas de crise généralisée. Plus précisément, s'agissant du volet préventif du pacte, l'article 5, paragraphe 1, et l'article 9, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1466/97 disposent que, *«en période de grave récession économique affectant la zone euro ou l'ensemble de l'Union, les États membres peuvent être autorisés à s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme [...], à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme»*. La Commission a estimé que la clause dérogatoire générale ne suspendait pas les procédures du pacte, mais que son activation permettrait à la Commission et au Conseil de prendre les mesures nécessaires de coordination des politiques dans le respect du pacte, tout en s'écartant des exigences budgétaires qui s'appliqueraient normalement.

En mai 2020, la Commission a adopté des rapports élaborés en application de l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pour tous les États membres, à l'exception de la Roumanie, qui relevait déjà d'une procédure concernant les déficits excessifs. Ces rapports examinaient le respect, par les États membres, du critère du déficit en 2020, sur la base de leurs plans ou des prévisions du printemps 2020 de la Commission. Pour certains États membres, ils appréciaient également le respect du critère de la dette en 2019. En raison de la réponse apportée par les politiques nationales à la crise de la COVID-19, les déficits prévus par les États membres pour 2020 étaient généralement supérieurs au seuil des 3 % du PIB. La Commission concluait qu'il n'y avait pas lieu, à ce stade, de décider si les États membres devaient faire l'objet d'une procédure concernant les déficits excessifs. Cette conclusion se justifiait par l'incertitude sans précédent que les répercussions macroéconomiques et budgétaires de la pandémie de COVID-19 faisaient planer, notamment en ce qui concerne l'élaboration d'une trajectoire crédible de politique budgétaire.

De l'avis de la Commission, la décision relative à la désactivation ou au maintien de la clause dérogatoire générale devrait s'inscrire dans le cadre d'une évaluation d'ensemble de l'état de l'économie fondée sur des critères quantitatifs. Les perspectives économiques demeurent très incertaines et ne permettent pas d'anticiper de façon sûre la fin de la grave récession économique dans l'UE ou dans la zone euro. La désactivation de la clause devrait être subordonnée à l'état de l'économie dans l'UE et la zone euro, sachant qu'un retour à des conditions économiques plus conformes à la normale prendra du temps. Divers indicateurs pourraient être envisagés, mais ils présentent également des limites:

- Les estimations de l'écart entre la production effective et la production potentielle sont couramment utilisées dans les règles budgétaires de l'UE, mais une incertitude particulièrement grande entoure cet indicateur dans la conjoncture actuelle, en raison de la gravité du choc économique et de ses caractéristiques uniques.
- Les taux de croissance trimestriels, voire annuels, n'offrent qu'une lecture partielle de l'état de l'économie, car les taux de croissance économique élevés en 2021-2022 donnent une fausse idée de la vigueur de la reprise, compte tenu de la dégradation sans précédent du PIB en 2020 et de la profonde cicatrice qu'elle va laisser.

- Les indicateurs relatifs au marché du travail, tels que le taux de chômage enregistré, pourraient présenter la situation économique de manière inexacte en raison du recours massif à des dispositifs de chômage partiel et à des formules de travail à temps partiel involontaire, et du retard avec lequel ces indicateurs réagissent aux évolutions économiques.
- Le *niveau* de l'activité économique dans l'UE ou la zone euro par rapport aux niveaux atteints avant la crise est un indicateur plus approprié pour mesurer l'état de la reprise⁹.

Le niveau de l'activité économique dans l'UE ou la zone euro par rapport aux niveaux atteints avant la crise (fin 2019) constituerait donc le critère quantitatif déterminant pour permettre à la Commission de statuer, de façon globale, sur la désactivation ou le maintien de la clause dérogatoire générale. Selon les prévisions de l'hiver 2021 de la Commission, le PIB de l'UE devrait retrouver son niveau de 2019 vers le milieu de 2022. Par conséquent, les premières indications dont on dispose actuellement semblent suggérer qu'il convient de continuer à appliquer la clause dérogatoire générale en 2022 et de la désactiver à partir de 2023. La Commission jugera de l'opportunité de désactiver ou de maintenir la clause dérogatoire générale dans le cadre de son paquet de printemps du Semestre européen, compte tenu de ses prévisions du printemps 2021. Les situations propres à chaque pays continueront d'être prises en considération après la désactivation de la clause dérogatoire générale. Si un État membre n'a pas retrouvé son niveau d'activité économique d'avant la crise, il sera fait usage de toute la souplesse prévue dans le pacte de stabilité et de croissance, en particulier lorsque des orientations en matière de politique budgétaire seront proposées.

L'UE a soutenu et complété par des actions sans précédent les mesures nationales en matière de politique budgétaire. Grâce à l'instrument SURE, des prêts à taux réduit sont accordés aux États membres pour qu'ils puissent venir en aide aux travailleurs. En 2020, le Conseil a approuvé un soutien d'un montant total de 90 milliards d'EUR au titre de SURE en faveur de 18 États membres, sans compter la demande introduite par un État membre supplémentaire en février 2021. La Banque européenne d'investissement a mis en place un filet de sécurité pour les entreprises, tandis que l'instrument de soutien dans le cadre de la crise pandémique au titre du mécanisme européen de stabilité offre également aux États membres un système de protection pour soutenir le financement des soins de santé, ainsi que les coûts liés au traitement et à la prévention découlant de la pandémie de COVID-19. Next Generation EU, notamment grâce à la facilité pour la reprise et la résilience, garantira une reprise durable, homogène, inclusive et équitable. Enfin, les fonds de la politique de cohésion ont été réorientés là où ils étaient le plus nécessaires grâce à l'initiative d'investissement+ en réaction au coronavirus¹⁰. La réponse apportée par les politiques de l'UE a également pris la forme d'un encadrement temporaire adopté pour permettre aux États membres d'exploiter pleinement la flexibilité prévue par les règles en matière d'aides d'État pour soutenir l'économie dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Cet encadrement

⁹ Le comité budgétaire européen a également suggéré de suivre cette approche. Voir le document du comité budgétaire européen intitulé «Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021», juillet 2020.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020_06_25_efb_assessment_of_euro_area_fiscal_stance_en.pdf

¹⁰ JO L 99 du 31.3.2020, p. 5.

temporaire a ensuite été modifié pour accroître les possibilités de soutien public à la recherche, aux tests et à la fabrication de produits permettant de lutter contre la pandémie, protéger les emplois et soutenir davantage l'économie. Par la suite, son champ d'application a été étendu pour permettre des mesures de recapitalisation et de dette subordonnée, puis pour apporter un soutien supplémentaire aux petites entreprises et encourager les investissements privés. Plus récemment, l'encadrement temporaire a été prolongé jusqu'à la fin de 2021, certains plafonds d'aide ont été relevés et la conversion de certains instruments remboursables en subventions directes a été autorisée. Pour faire face aux retombées économiques de la pandémie, la BCE a adopté une vaste panoplie de mesures de politique monétaire, dont les plus notables sont le lancement du programme d'achats d'urgence face à la pandémie (PEPP) et la fourniture de liquidités supplémentaires moyennant des opérations de refinancement à long terme ciblées. Ces mesures contribuent à maintenir, pour l'ensemble des secteurs de l'économie, des conditions de financement favorables pendant la durée de la pandémie, soutenant ainsi l'activité économique et garantissant la stabilité des prix à moyen terme.

La facilité pour la reprise et la résilience soutiendra les efforts déployés par les États membres pour accroître le potentiel de croissance par des réformes structurelles et des investissements tout en contribuant aux transitions écologique et numérique. Cet instrument, qui fournira aux États membres 312,5 milliards d'EUR de soutien non remboursable et jusqu'à 360 milliards d'EUR de prêts, s'adresse à ceux d'entre eux qui sont les plus touchés par les retombées économiques de la pandémie. Il contribuera à atténuer le risque de disparités des conditions tant économiques que sociales au sein de la zone euro et de l'UE. La facilité doit son ampleur globale à un recours sans précédent à l'émission de titres de créance de l'Union. Le maintien du bénéfice que procure le financement avantageux de Next Generation EU dépendra également de la qualité des dépenses et de la capacité des États membres de mettre leurs plans en pratique, notamment en établissant des structures efficaces pour absorber des financements de l'UE massifs et concentrés en début de période. La cohérence entre la programmation budgétaire à moyen terme des États membres et les investissements et réformes qu'ils réalisent grâce à la facilité pour la reprise et la résilience constitue également une condition préalable importante à la bonne utilisation de l'aide de l'UE au titre de Next Generation EU.

Des simulations par modélisation mettent en évidence la nette incidence de Next Generation EU sur la croissance. Selon les estimations, le PIB de l'UE est supérieur de presque 2 % à court et moyen terme et de 1 % à long terme dans l'hypothèse où toutes les subventions et la moitié des prêts sont utilisées pour accroître l'investissement public productif¹¹. L'intensification des investissements devrait stimuler la demande à court terme et la croissance potentielle à moyen terme. Les taux d'intérêt ayant atteint leur plancher effectif, le risque d'une éviction de l'investissement privé sous l'effet des mesures de relance budgétaire est limité. L'augmentation du PIB aura également une incidence favorable sur les ratios dette publique, en particulier dans les États membres lourdement endettés, et la baisse des primes de risque stimulera la consommation privée et l'investissement. Enfin, la nature

¹¹Voir les prévisions économiques de la Commission, automne 2020: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136_en_2.pdf et la mise à jour des simulations par modélisation initiales présentée dans le document de travail des services de la Commission européenne: «Identifying Europe's recovery needs», SWD(2020) 98 final.

coordonnée des mesures de relance budgétaire aura des retombées positives sur la croissance du fait de l'augmentation des débouchées pour les exportations intra-UE.

Le déploiement de la facilité pour la reprise et la résilience a des répercussions importantes sur les politiques budgétaires nationales. Les dépenses financées par la facilité donneront une forte impulsion budgétaire dans les années à venir. Les dépenses financées par la facilité moyennant un soutien non remboursable permettront de financer des projets d'investissement de qualité et de couvrir les coûts des réformes visant à améliorer la productivité sans creuser les déficits et la dette. Le financement au titre de la facilité pour la reprise et la résilience aidera ainsi les États membres à soutenir la reprise économique, à favoriser un relèvement de la croissance potentielle et à améliorer progressivement leur situation budgétaire sous-jacente. Cette perspective est particulièrement importante pour les États membres disposant d'une marge de manœuvre budgétaire réduite ou confrontés à un niveau élevé de dette publique, qui devraient rester prudents dans leur politique budgétaire. Pour autant que l'absorption des fonds procurés par la facilité pour la reprise et la résilience soit satisfaisante, les dépenses supplémentaires ainsi financées donneront une forte impulsion budgétaire dans les années à venir, qui s'atténuera une fois passées les premières années de concentration des investissements au titre de la facilité. Lors de l'élaboration de leurs stratégies budgétaires à moyen terme respectives, les États membres devraient tenir compte de cette interaction entre la facilité pour la reprise et la résilience et les dépenses financées par des ressources nationales afin de tirer parti des possibilités qui s'offrent à eux (voir également la section 5). L'approbation de la décision relative aux ressources propres est une condition préalable au financement de la facilité pour la reprise et la résilience par Next Generation EU. Les États membres devraient prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'une approbation rapide, conformément à leurs exigences nationales.

La facilité pour la reprise et la résilience est conçue pour inciter les États membres à rendre les dépenses et recettes publiques plus propices à la croissance. Pour ce faire, les investissements publics financés moyennant le soutien non remboursable de la facilité devraient s'ajouter aux niveaux d'investissement existants. Ce n'est qu'en finançant un surcroît d'investissements productifs et de qualité que la facilité contribuera à la reprise et stimulera la croissance potentielle, en particulier si ce soutien est associé à des réformes structurelles. Si, au contraire, le soutien accordé au titre de la facilité pour la reprise et la résilience ne se traduit pas par une augmentation des investissements, il ne fera que réduire temporairement les déficits et les ratios d'endettement, sans effets positifs sur la croissance potentielle à moyen et à long terme et avec le risque d'entraîner une détérioration de la composition des dépenses publiques. En outre, la marge de manœuvre budgétaire supplémentaire ménagée par la facilité est temporaire et n'est donc pas destinée à financer des dépenses renouvelables supplémentaires. Les nouvelles mesures de nature permanente devraient plutôt être rattachées à des sources de financement nationales susceptibles d'être maintenues au fil du temps.

Les États membres devraient veiller à ce que leurs plans pour la reprise et la résilience prévoient notamment des réformes et des investissements qui soutiennent la reprise et renforcent la résilience économique et sociale. Conformément au règlement adopté par le Parlement européen et le Conseil, les États membres devraient relever efficacement l'ensemble ou une partie non négligeable des défis recensés dans les recommandations par pays pertinentes, y compris ceux qui contribuent à la viabilité des finances publiques à moyen

terme¹². En outre, la mise en œuvre des recommandations par pays favoriserait la reprise et renforcerait la résilience. Ainsi, sur le plan des recettes, des mesures pourraient être prévues afin de renforcer la perception de l'impôt et le contrôle du respect des dispositions fiscales, d'élargir les assiettes fiscales et d'opérer des glissements fiscaux propices à la croissance, qui notamment réduisent la charge pesant sur le travail et soutiennent la réalisation des objectifs environnementaux et climatiques. Sur le plan des dépenses, des mesures pourraient permettre de renforcer la gestion des finances publiques et de mener des réexamens des dépenses aboutissant à une réorientation claire des dépenses vers des utilisations plus productives. Il pourrait également s'agir de mesures visant à assurer la pérennité des systèmes de protection sociale, par exemple par des réformes qui augmentent les taux d'emploi, et réduisant le risque que la crise de la COVID-19 n'entraîne une hausse du chômage de longue durée ou une baisse de la participation au marché du travail, compte tenu notamment du vieillissement de la population. Enfin, des mesures éliminant les obstacles à l'investissement et à l'activité des entreprises sont importantes pour préserver des finances publiques saines, car elles stimulent la croissance économique sans généralement entraîner une augmentation des coûts budgétaires.

5. Orientations pour une coordination des politiques budgétaires

La coordination des politiques budgétaires nationales est essentielle pour soutenir la reprise dans une conjoncture incertaine associée à une limitation de la politique monétaire. Dans sa recommandation concernant la politique économique de la zone euro, le Conseil a convenu que les politiques budgétaires devraient rester favorables dans tous les États membres de la zone euro tout au long de 2021¹³. Les mesures devraient être adaptées aux circonstances propres à chaque pays et être rapides, temporaires et ciblées. Les États membres devraient continuer à coordonner leurs actions pour lutter efficacement contre la pandémie, soutenir l'économie et favoriser une relance durable. Lorsque les conditions épidémiologiques et économiques le permettront, il conviendra de supprimer progressivement les mesures d'urgence, tout en compensant l'impact de la crise sur le plan social et du marché du travail. En outre, dans ses conclusions concernant le rapport sur le mécanisme d'alerte, adoptées en janvier 2021, le Conseil a souhaité que de nouvelles mesures temporaires ciblées soient prises pour soutenir la reprise, compte tenu des risques existants et émergents pesant sur la stabilité macroéconomique. Cette orientation coordonnée pour la conduite de la politique budgétaire au niveau des États membres et de l'UE reste en tout point valable.

Dans ce contexte, la conduite des politiques budgétaires au cours de la période à venir devrait reposer sur un certain nombre d'éléments d'appréciation importants. Premièrement, la coordination des politiques budgétaires reste essentielle dans le contexte de la présentation par les États membres des programmes de stabilité ou de convergence et des plans pour la reprise et la résilience. Deuxièmement, la politique budgétaire devrait rester

¹² JO L 57 du 18.2.2021, p. 17.

¹³ Voir la (future) recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro. Le texte tel qu'approuvé est disponible à l'adresse suivante: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/fr/pdf>

souple et s'adapter à l'évolution de la situation, si cela se justifie. Troisièmement, il convient d'éviter un retrait prématuré du soutien budgétaire. La politique budgétaire est un outil efficace, en particulier dans une conjoncture incertaine. Les risques d'un retrait anticipé sont plus élevés que les risques associés au maintien de mesures de soutien pendant une trop longue période. En outre, un retrait prématuré aboutirait à un déséquilibre du dosage global des politiques dans une situation où la politique monétaire est susceptible de rester à un niveau plancher effectif, ou de s'en éloigner peu, pendant un certain temps encore. Quatrièmement, lorsque les risques sanitaires seront moindres, les politiques budgétaires devraient progressivement se tourner vers des mesures plus ciblées qui favorisent une reprise résiliente et durable. Cinquièmement, les politiques budgétaires devraient tenir compte de l'incidence de la facilité pour la reprise et la résilience. Enfin, elles devraient prendre en considération la vigueur de la reprise et la viabilité de la situation budgétaire. Les États membres devraient, dans le cadre d'un retrait du soutien aux politiques ordonné et graduel et le moment venu, adopter des politiques budgétaires conçues pour atteindre des positions budgétaires prudentes à moyen terme, tout en renforçant l'investissement.

Ces éléments d'appréciation ont une incidence sur la conduite de la politique budgétaire dans un avenir proche, notamment en ce qui concerne la conception des mesures, l'impulsion budgétaire globale et la nécessaire prise en considération des situations différentes dans lesquelles se trouvent les États membres. Ils seront abordés de façon plus détaillée dans le cadre des orientations qui figureront dans le prochain paquet de printemps du Semestre européen.

Conception des mesures de soutien budgétaire

Les mesures de soutien devraient être rapides, temporaires et ciblées. Les mesures budgétaires devraient maximiser le soutien à la reprise sans compromettre les trajectoires budgétaires futures. Il convient dès lors d'éviter que ces mesures ne créent une charge permanente pour les finances publiques. Lorsque les États membres mettent en place des mesures permanentes, ils devraient les financer de manière appropriée afin de garantir la neutralité budgétaire à moyen terme.

Lorsque les risques sanitaires seront moindres, le soutien ne devrait plus être axé sur des mesures d'urgence mais sur des mesures plus ciblées qui favorisent une reprise résiliente et durable. Il est essentiel que les mesures gardent leur efficacité au fil du temps et que leur retrait soit progressif. La qualité des mesures sera déterminante pour soutenir l'économie de manière efficace moyennant des ressources budgétaires limitées. Lorsque les mesures de confinement seront levées et que l'activité économique reprendra son cours normal, la poursuite du soutien budgétaire devrait avoir pour nouvelle orientation d'atténuer au maximum les effets à long terme du traumatisme économique et d'assurer une réaffectation rapide des ressources. Parallèlement, les gouvernements devront commencer à traiter les séquelles de la crise, notamment les niveaux élevés d'endettement public et privé, ainsi que son impact sur la société et le marché du travail.

À mesure que l'économie et les différents secteurs entameront leur reprise, les autorités devraient intensifier les incitations à l'emploi en faveur des travailleurs. Les politiques devraient se consacrer non plus à la protection des liens existants entre salariés et entreprises

mais à l'augmentation des possibilités d'emploi pour les chômeurs et les personnes inactives, et favoriser la transition entre les dispositifs de chômage ou de chômage partiel mis en place en raison de la crise et d'autres possibilités d'emploi dans des secteurs d'activité pérennes. Parmi les mesures permettant de limiter le risque d'une augmentation du chômage structurel, on compte les programmes publics en faveur de l'éducation, du renforcement des compétences et du recyclage professionnel et l'extension ciblée des dispositifs de chômage partiel pour soutenir les transitions professionnelles, mais aussi les mesures temporaires et bien conçues d'incitation à l'embauche.

Des mesures de soutien ciblées devraient aider les entreprises viables mais encore vulnérables à reprendre leurs activités et à adapter leur modèle d'entreprise. Le soutien de trésorerie devrait être progressivement supprimé afin que l'accumulation des dettes n'entraîne pas de problèmes de solvabilité. En outre, pour les entreprises solvables mais manquant de liquidités qui risquent d'être temporairement touchées par les effets de la crise de la COVID-19, il est essentiel de maintenir un soutien pour prévenir ces problèmes de solvabilité. Des diminutions ciblées et temporaires de l'impôt sur les sociétés ou des subventions salariales pourraient, dans certains cas particuliers, continuer à se justifier. Le financement des entreprises viables devrait se diversifier en visant les fonds propres et d'autres types de capitaux (solutions hybrides). Il pourrait être envisagé d'encourager l'apport de capitaux par le secteur privé (par exemple, par des déductions fiscales en échange d'un renforcement du capital d'entreprises viables ayant des problèmes de solvabilité) ou de combiner un soutien privé et public à la solvabilité.

Lorsque la reprise sera bien engagée, la politique budgétaire devrait privilégier une intensification des investissements publics et privés, en soutenant la transition vers une économie verte et numérique. Ces investissements devraient être judicieusement sélectionnés et associés à des réformes afin de maximiser leur impact. Des investissements supplémentaires importants devraient répondre à des objectifs stratégiques, à savoir renforcer la productivité, concourir à la réalisation du nouvel objectif climatique à l'horizon 2030 et des objectifs du pacte vert pour l'Europe, améliorer les capacités numériques et soutenir d'autres secteurs où les investissements ont de fortes retombées positives. Une stratégie de relance réussie inclura également des investissements qui favorisent l'inclusion sociale et l'intégration des questions de genre, notamment grâce à l'éducation et à l'acquisition de compétences, ainsi que la cohésion régionale. Les financements reçus au titre de la facilité pour la reprise et la résilience pour la mise en œuvre des réformes et des investissements contribueront également à la réalisation de ces objectifs.

Prise en considération de l'impulsion budgétaire totale

L'impulsion budgétaire globale, qui résulte des budgets nationaux et de la facilité pour la reprise et la résilience, doit continuer à soutenir l'activité économique en 2021 et 2022. L'ampleur de l'impulsion budgétaire donnée par la facilité pour la reprise et la résilience doit être explicitement prise en compte dans la programmation budgétaire nationale car les méthodes habituelles de mesure permettant d'évaluer l'orientation budgétaire ne la font pas ressortir. En raison de l'entrée en vigueur de la facilité pour la reprise et la résilience, les

indicateurs habituels généralement utilisés dans le cadre de la surveillance budgétaire sous-estimeront l'impulsion budgétaire actuellement apportée à l'économie. Les dépenses financées par des subventions accordées au titre de la facilité pour la reprise et la résilience constituent une impulsion budgétaire qui ne se traduira pas par une augmentation du déficit ou de la dette. Cette impulsion budgétaire complémentaire sera particulièrement importante pour les États membres auxquels le financement octroyé au titre de la facilité pour la reprise et la résilience est le plus élevé par rapport au niveau du PIB ou de l'investissement public total.

La facilité pour la reprise et la résilience constitue une occasion unique d'améliorer la situation budgétaire sous-jacente sans étouffer la croissance. L'impulsion budgétaire et une croissance potentielle plus élevée grâce aux mesures financées par la facilité pour la reprise et la résilience sont mutuellement avantageuses. Alors que les risques sanitaires diminuent et que les mesures d'urgence sont progressivement supprimées, le déploiement des investissements et réformes bénéficiant du soutien de la facilité pour la reprise et la résilience offre aux États membres l'occasion d'améliorer leur situation budgétaire sous-jacente à moyen terme tout en continuant à soutenir la croissance et la création d'emplois. Il est par conséquent essentiel que les États membres adoptent une vision intégrée des décisions nationales en matière de dépenses et de perception de recettes en incorporant la facilité pour la reprise et la résilience dans leur stratégie budgétaire à moyen terme.

Prise en compte des situations différentes dans lesquelles se trouvent les États membres

Dans la perspective d'une normalisation progressive de l'activité économique au second semestre de 2021, les politiques budgétaires des États membres devraient se différencier davantage en 2022. Ces politiques devraient tenir compte de l'état de la reprise, des risques pesant sur la viabilité budgétaire et de la nécessité de réduire les disparités économiques, sociales et territoriales:

- une plus grande différenciation dans les orientations budgétaires adressées aux États membres devrait aller de pair avec une stratégie budgétaire globale expansionniste en 2022, ce qui éviterait un retrait prématuré du soutien budgétaire. Un retrait prématuré serait une erreur de la part des pouvoirs publics, qui nuirait à l'activité économique (tant dans l'État considéré que dans les autres États membres) et à la confiance. Il risquerait de marquer profondément le tissu socio-économique et compliquerait la mise en œuvre des priorités de réforme qui contribueront à renforcer la résilience économique et sociale de l'UE ainsi que sa cohésion régionale. Étant donné la nécessité de soutenir une reprise pérenne dans l'UE, les États membres présentant de faibles risques en matière de viabilité budgétaire devraient orienter leur budget vers le maintien d'une politique budgétaire expansionniste en 2022, compte tenu des effets de la facilité pour la reprise et la résilience.
- Les risques pesant sur la viabilité se sont accrus en raison des graves répercussions de la crise. Les niveaux bien plus élevés des ratios de dette publique et l'incidence négative de la crise sur la croissance tendancielle vont probablement déboucher sur des trajectoires

moins favorables à moyen terme¹⁴. La faiblesse des taux d'intérêt offre des conditions de financement favorables à tous les États membres pour qu'ils engagent des dépenses susceptibles de stimuler la croissance potentielle et qu'ils évitent le piège d'un lourd endettement combiné à une croissance molle. Des stratégies budgétaires crédibles à moyen terme s'imposent pour répondre aux attentes. Tout bien considéré, les États membres affichant des niveaux d'endettement élevés devraient mener des politiques budgétaires prudentes tout en préservant les investissements financés par des ressources nationales et en utilisant les subventions octroyées au titre de la facilité pour la reprise et la résilience afin de financer de nouveaux projets d'investissement de qualité.

- Tous les États membres devraient se concentrer sur la composition et la qualité de leurs finances publiques, tant pour le volet «recettes» que pour le volet «dépenses» de leur budget. Ils devraient également accorder la priorité aux réformes budgétaires structurelles qui concourront au financement des priorités des politiques publiques et contribueront à la viabilité à long terme des finances publiques.

Pour la période postérieure à 2022, les politiques budgétaires devraient continuer à prendre en compte la vigueur de la reprise, le degré d'incertitude économique et les considérations de viabilité budgétaire. Un recentrage des politiques budgétaires en vue de parvenir à des positions budgétaires prudentes à moyen terme, le moment venu, notamment en éliminant progressivement les mesures de soutien, contribuera à garantir la viabilité budgétaire à moyen terme. Il conviendrait que cela se produise d'une manière qui atténue l'incidence de la crise sur la société et sur le marché du travail, et qui contribue à la durabilité sociale.

6. Conclusions et prochaines étapes

Les États membres devraient soumettre des programmes de stabilité ou de convergence qui tiennent compte des recommandations par pays de 2020, de la stratégie annuelle pour une croissance durable, de la recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro et des orientations figurant dans la présente communication. Les plans pour la reprise et la résilience des États membres devraient être pleinement compatibles avec ces orientations.

Étant donné que la clause dérogatoire générale ne suspend pas les procédures prévues par le pacte de stabilité et de croissance, la Commission évaluera les programmes de stabilité ou de convergence et proposera des orientations en matière de politique budgétaire par pays dans le cadre du paquet de printemps du Semestre européen. Les orientations budgétaires qui seront proposées respecteront le pacte de stabilité et de croissance, tout en exploitant pleinement la souplesse offerte par ce dernier afin que la coordination des politiques budgétaires permette de remédier à la situation exceptionnelle occasionnée par la pandémie. Eu égard aux considérations exposées ci-dessus, les propositions de la Commission relatives aux orientations en matière de politique budgétaire revêtiront un caractère essentiellement qualitatif tout en incluant quelques éléments quantifiés différenciés qui s'inscrivent dans les orientations à moyen terme. L'impulsion budgétaire résultant de la facilité pour la reprise et la

¹⁴ Voir: Commission européenne (2020), Debt Sustainability Monitor 2020, février 2021.
https://ec.europa.eu/info/publications/debt-sustainability-monitor-2020_en

résilience, une amélioration de la situation budgétaire sous-jacente et la mise en œuvre de réformes et d'investissements visant à stimuler la croissance potentielle sont mutuellement avantageuses. Ces aspects seront pris en compte dans les orientations qui seront proposées.

En mai 2020, la Commission concluait qu'il n'y avait alors pas lieu de décider si les États membres devaient faire l'objet d'une procédure concernant les déficits excessifs. Tout comme au printemps 2020, la Commission a l'intention d'élaborer des rapports en application de l'article 126, paragraphe 3. Dans ce contexte, elle prévoit de prendre en compte l'incertitude élevée, la réponse concertée en matière de politique budgétaire apportée à la crise de la COVID-19 et les recommandations formulées par le Conseil pour 2021. L'approche de la Commission sera confirmée dans le paquet de printemps du Semestre européen, qui repose sur les données réelles pour 2020 et sur les programmes de stabilité ou de convergence des États membres.

Dans le cadre de ce paquet, et à la suite d'un dialogue entre le Conseil et la Commission, cette dernière appréciera également s'il y a lieu de désactiver la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance ou de continuer à l'appliquer. De l'avis de la Commission, la décision relative à la désactivation ou au maintien de ladite clause pour 2022 devrait s'inscrire dans le cadre d'une évaluation d'ensemble de l'état de l'économie fondée sur des critères quantitatifs. Le niveau de la production dans l'UE ou dans la zone euro par rapport aux niveaux atteints avant la crise constituerait le critère quantitatif déterminant. D'après les premières indications dont on dispose actuellement, il conviendrait de continuer à appliquer la clause dérogatoire générale en 2022 et de la désactiver à partir de 2023.

Lorsque la reprise se sera installée, la Commission a l'intention de relancer le débat public sur le cadre de gouvernance économique. Lors du réexamen effectué en février 2020, la Commission a mis en évidence des problématiques bien connues en ce qui concerne le cadre budgétaire et sa mise en œuvre¹⁵. Tandis que les niveaux globaux de déficit et d'endettement ont diminué, un niveau très élevé de dette publique avait persisté dans certains États membres avant l'éclatement de la crise actuelle. L'orientation budgétaire au niveau des États membres avait souvent été procyclique, en période tant de conjoncture favorable que de conjoncture défavorable, parce que les États membres n'avaient, selon le cas, pas constitué de réserves suffisantes à certaines périodes ou pas suffisamment fait usage de la marge de manœuvre budgétaire disponible à d'autres. La composition des finances publiques n'était pas non plus devenue plus propice à la croissance et à l'investissement. Lors de grands chocs économiques, la capacité de piloter l'orientation budgétaire de la zone euro était entravée par l'absence de politiques prudentes en période de conjoncture favorable et était restée limitée tant qu'elle reposait exclusivement sur la coordination des politiques budgétaires nationales, en l'absence d'une capacité centrale de stabilisation budgétaire. En outre, le cadre de gouvernance économique était devenu de plus en plus complexe.

La pandémie a considérablement modifié le contexte du débat public, en raison d'une augmentation de la dette et des déficits et de pertes de production importantes, de besoins

¹⁵ Voir: Commission européenne (2020), «Economic governance review», février 2020.
https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review_en

d'investissement accrus et, partant, de l'adoption de nouveaux outils d'action à l'échelle de l'UE. En outre, la clause dérogatoire générale a été utilisée pour la première fois lors de la mise en œuvre de la surveillance budgétaire. En conséquence, la crise a mis en évidence la pertinence et l'importance de nombre des problématiques que la Commission s'est efforcée d'aborder et de résoudre dans le cadre du débat public. En relançant la consultation publique sur le cadre de gouvernance économique, la Commission pourra mener une réflexion sur ces problématiques et en tirer des enseignements. Toutefois, en raison de la crise de la COVID-19 et de la nécessité de se concentrer sur la facilité pour la reprise et la résilience et sur la réponse immédiate à apporter, la relance de cette consultation est suspendue.

Appendice

Tableau 1: Aperçu des mesures budgétaires nationales en réaction à la pandémie de COVID-19

EU-27	2020		2020-2021		2020-2022	
	Mrd EUR	% du PIB	Mrd EUR	% du PIB	Mrd EUR	% du PIB
Initiatives prises par les États membres¹						
A. Mesures ayant une incidence budgétaire directe²	497,8	3,8	364,7	2,6	83,1	0,6
1. Dépenses	438,5	3,3	322,2	2,3	65,9	0,4
1. a) Soins de santé	80,8	0,6	58,9	0,4	14,9	0,1
1. b) Autres	363,0	2,7	264,5	1,9	52,3	0,4
2. Recettes	59,3	0,4	42,5	0,3	14,1	0,1
B. Stabilisateurs automatiques³	± 4					
C. Mesures de soutien à la liquidité sans incidence budgétaire directe	2505,9	18,9				
1. Reports d'imposition ou de taxation	206,5	1,6				
2. Garanties publiques (cadre disponible) ⁴	1877,0	14,2				
dont niveau actuel d'activation (passif éventuel réel)	456,0	3,4				
3. Autres	422,4	3,2				

¹ Les montants inclus englobent l'incidence des mesures financées par des ressources nationales, déduction faite des financements fournis p.ex. par les initiatives de l'UE.

² L'incidence des mesures est donnée par paliers par rapport à l'année 2019 en comptabilité d'exercice (SEC 2010). Les projections du PIB reposent sur les prévisions de l'hiver 2021 de la Commission.

³ L'effet des stabilisateurs automatiques est estimé en tant qu'élément résiduel obtenu après déduction de l'incidence estimée des mesures budgétaires de la variation du solde primaire.

⁴ Les chiffres renvoient au montant maximal des fonds publics engagés si l'ensemble des garanties mises à disposition étaient activées. Les garanties accordées aux instruments internationaux et de l'UE sont exclues. Pour l'Allemagne, la taille des régimes de garantie disponibles est incluse, alors que le cadre de garantie général est en fait illimité.

EU-19	2020		2020-2021		2020-2022	
	Mrd EUR	% du PIB	Mrd EUR	% du PIB	Mrd EUR	% du PIB
Initiatives prises par les États membres¹						
A. Mesures ayant une incidence budgétaire directe²	422,3	3,7	339,4	2,9	57,9	0,4
1. Dépenses	368,8	3,3	298,6	2,5	42,3	0,3
1. a) Soins de santé	74,0	0,7	51,8	0,4	7,8	0,1
1. b) Autres	295,7	2,6	248,0	2,1	35,7	0,2
2. Recettes	53,5	0,5	40,8	0,3	14,9	0,1
B. Stabilisateurs automatiques³	± 4					
C. Mesures de soutien à la liquidité sans incidence budgétaire directe	2164,8	19,2				
1. Reports d'imposition ou de taxation	112,3	1,0				
2. Garanties publiques (cadre disponible) ⁴	1790,9	15,9				
dont niveau actuel d'activation (passif éventuel réel)	448,4	4,0				
3. Autres	261,5	2,3				

¹ Les montants inclus englobent l'incidence des mesures financées par des ressources nationales, déduction faite des financements fournis p.ex. par les initiatives de l'UE.

² L'incidence des mesures est donnée par paliers par rapport à l'année 2019 en comptabilité d'exercice (SEC 2010). Les projections du PIB reposent sur les prévisions de l'hiver 2021 de la Commission.

³ L'effet des stabilisateurs automatiques est estimé en tant qu'élément résiduel obtenu après déduction de l'incidence estimée des mesures budgétaires de la variation du solde primaire.

⁴ Les chiffres renvoient au montant maximal des fonds publics engagés si l'ensemble des garanties mises à disposition étaient activées. Les garanties accordées aux instruments internationaux et de l'UE sont exclues. Pour l'Allemagne, la taille des régimes de garantie disponibles est incluse, alors que le cadre de garantie général est en fait illimité.

Source: Prévisions de l'hiver 2021 de la Commission européenne



