Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2026/6151

19.11.2026

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 9 novembre 2026

autorisant l'Italie à s'écarter des taux de croissance maximaux des dépenses nettes fixés par le Conseil en application du règlement (UE) 2024/1263 (activation de la clause dérogatoire nationale)

(C/2026/6151)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 121,

vu le règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil ([1]), et notamment son article 26,

vu la recommandation de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) Le règlement (UE) 2024/1263, ainsi que le règlement (CE) nº 1467/97 du Conseil ([2]), dans sa version modifiée, et la directive 2011/85/UE du Conseil ([3]), dans sa version modifiée, constituent les éléments essentiels du cadre de gouvernance économique de l'UE. Ce cadre vise à promouvoir des finances publiques saines et viables, une croissance durable et inclusive ainsi que la résilience au moyen de réformes et d'investissements, et à prévenir les déficits publics excessifs. Il promeut l'appropriation, au niveau national, des décisions prises, est axé sur le moyen terme et vise une application efficace et cohérente des règles.

(2) Les taux de croissance maximaux des dépenses nettes fixés par recommandation du Conseil conformément à l'article 17, paragraphe 1, à l'article 19 ou à l'article 20 du règlement (UE) 2024/1263 constituent la référence opérationnelle unique pour la surveillance budgétaire annuelle de chaque État membre et sont au cœur du cadre de gouvernance économique. Ils établissent une contrainte budgétaire pour quatre ou cinq ans, qui repose sur une période d'ajustement de quatre ans, laquelle peut être prolongée de trois ans au maximum.

([1]) JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.
([2]) Règlement (CE) nº 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L 209 du 2.8.1997, p. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).
([3]) Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (JO L 306 du 23.11.2011, p. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

(3) Le cadre prévoit, à l'article 26 du règlement (UE) 2024/1263, une certaine souplesse dans l'application des règles lorsque des circonstances exceptionnelles échappant au contrôle des États membres ont une incidence majeure sur leurs finances publiques («clauses dérogatoires nationales»). Dans un tel cas, à la suite d'une demande d'un État membre et sur recommandation de la Commission fondée sur son analyse, le Conseil peut, dans un délai de quatre semaines à compter de la recommandation de la Commission, adopter une recommandation autorisant un État membre à s'écarter des taux de croissance maximaux des dépenses nettes que lui a fixés le Conseil si i) des circonstances exceptionnelles échappant à son contrôle ii) ont une incidence majeure sur ses finances publiques, iii) à condition que cet écart ne mette pas en péril la viabilité budgétaire à moyen terme. Le Conseil fixe une limite dans le temps pour cet écart.

(4) Les chefs d'État ou de gouvernement, réunis à Versailles les 10 et 11 mars 2022, se sont engagés à renforcer les capacités de défense européennes à la lumière de l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine. Cet objectif a été réaffirmé dans la boussole stratégique en matière de sécurité et de défense. Dans ses conclusions du 6 mars 2025 sur la défense européenne, le Conseil européen s'est félicité de l'intention de la Commission de recommander l'activation, de manière coordonnée et immédiate, de la clause dérogatoire nationale prévue par le pacte de stabilité et de croissance.

(5) Dans sa communication du 19 mars 2025 ([4]), la Commission a invité tous les États membres à faire un usage coordonné de la flexibilité offerte par la clause dérogatoire nationale afin d'en maximiser l'impact sur les capacités de défense de l'UE. Cette flexibilité vise à faciliter la transition vers des niveaux plus élevés de dépenses de défense, pour autant que cela ne mette pas en péril la viabilité budgétaire à moyen terme. Cette communication propose une activation de la clause dérogatoire nationale permettant aux États membres de s'écarter des taux de croissance maximaux des dépenses nettes fixés par le Conseil lors de l'approbation des plans budgétaires et structurels à moyen terme ou lors de l'établissement des trajectoires correctives dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs, à condition que cet écart soit justifié par une augmentation des dépenses de défense par rapport à l'année de référence, et que le surcroît annuel de dépenses jusqu'en 2028 ne dépasse pas 1,5 % du PIB. Les augmentations de dépenses au-delà de ce plafond seraient soumises aux évaluations de conformité habituelles. Il est nécessaire de fixer un tel plafond afin de veiller à ce que la viabilité budgétaire ne soit pas compromise, tout en permettant à tous les États membres de tirer parti de la flexibilité qui leur est offerte pour passer à un niveau plus élevé de dépenses de défense. Les montants précis seront déterminés une fois les données effectives disponibles, afin de veiller à ce que cette flexibilité supplémentaire ne soit utilisée qu'aux fins prévues.

(6) Dans sa communication du 3 juin 2026, la Commission a annoncé que le champ d'application de la clause dérogatoire nationale pourrait être étendu afin de tenir compte des mesures décidées par les États membres après le 28 février 2026, qui renforcent la résilience structurelle du système énergétique européen et accélèrent la transition vers l'abandon des combustibles fossiles (ci-après les «mesures de sécurité énergétique») ([5]). Le 18 août 2026, la Commission a publié une communication contenant des orientations supplémentaires à l'intention des États membres sur le champ d'application et la conception de la flexibilité supplémentaire accordée pour les mesures de sécurité énergétique ([6]). Les mesures doivent être financées à l'échelon national et avoir une incidence budgétaire directe, avoir été décidées après le 28 février 2026, être ciblées et présenter un bon rapport coût/efficacité et être conçues de manière à maximiser leurs incidences en termes de contribution à la décarbonation et/ou aux économies d'énergie et à renforcer la sécurité énergétique européenne. Afin de veiller à ce que la viabilité budgétaire ne soit pas compromise et de contenir l'augmentation de l'ajustement budgétaire qui sera nécessaire au cours des périodes ultérieures, le plafond actuel de 1,5 % du PIB reste inchangé et s'applique à la fois à la flexibilité liée à la défense et à celle liée à l'énergie. En outre, la flexibilité accordée pour les mesures de sécurité énergétique ne devra pas dépasser 0,3 % du PIB par an, tandis que la flexibilité cumulée d'ici à la fin de 2028 ne devra pas excéder 0,6 % du PIB.

(7) Par sa recommandation du 21 janvier 2025 ([7]), le Conseil a approuvé la trajectoire des dépenses nettes de l'Italie. En outre, la recommandation du Conseil du 21 janvier 2025 ([8]) a établi une trajectoire de correction des dépenses pour l'Italie pour les années allant jusqu'en 2026. La flexibilité offerte par la clause dérogatoire nationale sera prise en considération dans la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs et lors de l'évaluation visant à déterminer si l'Italie a engagé une action suivie d'effets.

([4]) Communication de la Commission [C(2025) 2000 final] du 19 mars 2025.
([5]) Communication de la Commission intitulée «Semestre européen 2026 Paquet de printemps» [COM(2026) 200 final].
([6]) Communication de la Commission — Orientations à l'intention des États membres concernant l'extension du champ d'application de la clause dérogatoire nationale aux fins de la sécurité énergétique (JO C, C/2026/4514, 18.8.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2026/4514/oj).
([7]) Recommandation du Conseil du 21 janvier 2025 approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de l'Italie (JO C, C/2025/651, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/651/oj).
([8]) Recommandation du Conseil visant à ce qu'il soit mis un terme à la situation de déficit excessif en Italie, doc. 5035/25. Disponible à l'adresse suivante: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5035-2025-INIT/fr/pdf.

(8) Le 11 septembre 2026, l'Italie a présenté au Conseil et à la Commission une demande d'activation de la clause dérogatoire nationale pour la défense et la sécurité énergétique.

(9) Dans sa demande, l'Italie souligne les répercussions de la guerre d'agression que la Russie continue de mener contre l'Ukraine, qui nécessite une augmentation significative des dépenses de défense. Cette situation constitue une circonstance exceptionnelle échappant au contrôle de chaque État membre.

(10) Dans sa demande, l'Italie communique des données sur le total de ses dépenses de défense jusqu'en 2026 (tableau 1) et prévoit des dépenses de défense supplémentaires jusqu'à concurrence de 0,9 point de pourcentage du PIB d'ici à la fin de 2028. Cette augmentation correspondrait à la fois à de nouveaux programmes d'investissement pluriannuels et à des dépenses courantes supplémentaires, notamment à une augmentation des coûts de personnel et des autres coûts de fonctionnement. Par conséquent, l'augmentation des dépenses de défense a une incidence majeure sur les finances publiques de l'Italie et contribue à la détérioration du solde public et à l'augmentation de la dette publique.

Tableau 1

Total des dépenses de défense de l'Italie

	2021 a	2022 a	2023 a	2024 a	2025 b	2026 b
Total des dépenses de défense des administrations publiques (en % du PIB)	1,4	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3

Source: a: Eurostat, b: informations communiquées au Conseil et à la Commission par l'Italie.

(11) Les données sur les dépenses publiques de défense sont compilées et publiées par les autorités statistiques nationales et Eurostat, conformément à la classification internationale des fonctions des administrations publiques (CFAP) ([9]), dans le cadre du système européen des comptes nationaux (SEC 2010) ([10]). Ces données sont appropriées pour évaluer l'incidence des dépenses de défense sur le déficit public, la dette publique et les dépenses publiques nettes, et d'autres éléments connexes. Eurostat, en étroite coopération avec les autorités statistiques nationales, a établi un processus de collecte de données. Il convient à cet effet d'utiliser les catégories «défense» de la CFAP comme point de départ, tout en tenant compte de la définition retenue par l'OTAN et en conservant la possibilité de remédier aux anomalies susceptibles de découler de différences entre les divers systèmes de déclaration annuelle. Ce processus est aligné sur les exigences déclaratives établies par le règlement (CE) nº 479/2009 du Conseil ([11]).

(12) En outre, il est possible que, pour certains contrats d'équipement militaire signés pendant la période d'activation de la clause dérogatoire nationale, les livraisons n'interviennent qu'à un stade ultérieur et n'aient donc d'incidence sur les finances publiques qu'après cette période. Pour tenir compte de ce cas de figure, la flexibilité accordée au titre de la clause dérogatoire nationale devrait également s'appliquer aux dépenses de défense liées à de telles livraisons ultérieures, pour autant que les contrats correspondants aient été signés pendant la période d'activation de la clause et que ces dépenses de défense différées n'entraînent pas de dépassement du plafond global susmentionné.

([9]) Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics — Classification of the Functions of Government (COFOG) — édition de 2019 (en anglais).

([10]) Règlement (UE) nº 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne (JO L 174 du 26.6.2013, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/549/oj).

([11]) Règlement (CE) nº 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne (JO L 145 du 10.6.2009, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2009/479/oj).

(13) Les dépenses financées par des prêts accordés au titre du règlement (UE) 2025/1106 du Conseil ([12]) bénéficieraient automatiquement de la flexibilité susmentionnée. À cette fin, les États membres communiqueraient à Eurostat toutes les dépenses liées à la défense effectuées au titre de l'instrument SAFE dans les catégories «produits de défense» et «autres produits destinés à des fins de défense» telles qu'elles sont définies dans le règlement (UE) 2025/1106.

(14) Dans sa demande du 11 septembre 2026, l'Italie souligne aussi les répercussions de l'action militaire dans le golfe Persique, qui met en péril la sécurité énergétique à long terme de l'Europe. Cette situation constitue une circonstance exceptionnelle échappant au contrôle de l'État membre et nécessite une augmentation significative de ses dépenses publiques afin de réduire sa dépendance à l'égard des combustibles fossiles importés et les vulnérabilités liées à ces combustibles, si bien qu'une telle augmentation des dépenses publiques contribue à la sécurité énergétique.

(15) Dans sa demande, l'Italie présente une première liste de mesures de sécurité énergétique envisagées qui, selon une évaluation préliminaire, pourraient relever du champ d'application de la flexibilité prévue en matière de sécurité énergétique. Cette première évaluation ne préjuge pas des évaluations ultérieures de l'éligibilité que la Commission réalisera. Ces mesures prévoient des investissements tels que l'électrification des bâtiments résidentiels, l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments et infrastructures privés et publics, notamment des écoles, des universités et des établissements de soins de santé, le déploiement de solutions fondées sur les énergies renouvelables, notamment de systèmes photovoltaïques, les incitations financières ciblées liées aux investissements dans la décarbonation, les investissements dans les transports ferroviaires, les transports publics et la mobilité urbaine durable, ainsi que l'expansion de la production d'énergie renouvelable, le stockage d'énergie, la flexibilité du système énergétique et les biocarburants.

(16) Une évaluation de l'éligibilité sur la base du champ d'application, de l'additionnalité, du ciblage et du rapport coût-efficacité des mesures concrètes, ainsi que de leur incidence budgétaire sera effectuée par la Commission dans le cadre de sa surveillance budgétaire régulière. Elle aura pour objet de déterminer la flexibilité utilisée pour les mesures de sécurité énergétique, à prendre en considération lors de l'établissement des comptes de contrôle de l'Italie et de l'évaluation du respect des taux de croissance maximaux recommandés pour les dépenses nettes.

(17) À cette fin, l'Italie devra communiquer deux fois par an à la Commission la liste de ses mesures concrètes en matière de sécurité énergétique qu'elle considère comme admissibles au bénéfice de la flexibilité au titre de la clause dérogatoire nationale et fournir des éléments de preuve concernant leur éligibilité et leur incidence budgétaire. Cette communication régulière d'informations sur les mesures de sécurité énergétique fera partie du processus de surveillance budgétaire semestriel. Les rapports de printemps devront inclure les mesures déjà prises et leur coût budgétaire pour l'année précédente, ainsi que les prévisions les concernant pour l'année en cours, tandis que les rapports d'automne devront inclure les mesures de l'année en cours et les mesures prévues pour l'année suivante qui auront été adoptées ou annoncées de manière crédible et suffisamment détaillée. Cela permettra à la Commission de prendre en compte, dans le cadre de sa surveillance budgétaire, les mesures concrètes visant à renforcer la sécurité énergétique, dans les limites des plafonds, annuel et cumulé, de 0,3 et 0,6 % du PIB, respectivement.

([12]) Règlement (UE) 2025/1106 du Conseil du 27 mai 2025 établissant l'instrument «Agir pour la sécurité de l'Europe par le renforcement de l'industrie européenne de la défense» («instrument SAFE») (JO L, 2025/1106, 28.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/1106/oj).

(18) Toutes choses étant égales par ailleurs, une augmentation des dépenses au cours de la période couverte par la clause dérogatoire nationale entraînera une hausse de la dette publique et un creusement du déficit d'ici la fin de cette période. Selon les projections indicatives de la Commission, si la possibilité d'accroître les dépenses publiques était intégralement exploitée d'ici à 2028 sur une base linéaire à hauteur du montant maximal autorisé par la présente recommandation (ce qui reviendrait à épuiser le plafond de 1,5 % du PIB), le déficit public et la dette publique rapportés au PIB seraient, en 2028, respectivement supérieurs de 1,1 point de pourcentage et de 1,3 point de pourcentage à ce qu'ils seraient si les dépenses nettes augmentaient conformément à la trajectoire fixée par la recommandation C/2025/651 du Conseil. Un ajustement budgétaire supplémentaire après la période d'activation de la clause dérogatoire nationale serait alors probablement nécessaire pour satisfaire aux exigences du cadre budgétaire, qui imposent notamment de placer ou de maintenir le ratio d'endettement sur une trajectoire descendante plausible, ou de le maintenir à des niveaux prudents inférieurs à 60 % du PIB à moyen terme, et de faire en sorte que le déficit public reste ou soit ramené sous la barre des 3 % du PIB et soit maintenu en dessous de cette valeur de référence à moyen terme. L'Italie convient qu'à l'avenir, une augmentation structurelle des dépenses de défense et de sécurité énergétique pourrait nécessiter la mise en place de politiques visant à préserver la viabilité budgétaire et le respect des règles budgétaires à moyen terme. L'augmentation limitée des niveaux de déficit et d'endettement qui devrait résulter de l'activation de la clause dérogatoire nationale, ainsi que l'engagement pris par l'Italie de mettre en œuvre l'ajustement nécessaire pour satisfaire à toutes les exigences du cadre budgétaire dans le contexte du prochain plan, garantissent que la viabilité budgétaire sera préservée à moyen terme.

(19) La présente recommandation ne modifie pas les définitions du déficit public, de la dette publique et des dépenses publiques nettes, ni de notions connexes. Les données reposant sur ces notions doivent être compilées et communiquées par l'Italie conformément aux règlements (UE) 2024/1263, (CE) nº 479/2009 et (UE) nº 549/2013,

RECOMMANDE CE QUI SUIT:

1. Jusqu'en 2028, l'Italie est autorisée à s'écarter, en les dépassant, des taux de croissance maximaux des dépenses nettes fixés par la recommandation C/2025/651 pour autant que le surcroît de dépenses nettes par rapport à ces taux de croissance maximaux ne soit pas supérieur:

   i) à la somme:

      a) de l'accroissement des dépenses de défense en pourcentage du PIB depuis 2024 (année de référence), et

      b) du coût budgétaire des mesures éligibles qui renforcent la sécurité énergétique au cours de la période 2026-2028, plafonné à 0,3 % du PIB par an et à 0,6 % du PIB en termes cumulés sur la même période;

   ii) pour autant que l'écart total par rapport aux taux de croissance maximaux des dépenses nettes ne dépasse pas 1,5 % du PIB.

2. Au cours des années suivant l'année 2028, l'Italie pourra encore s'écarter, en les dépassant, des taux de croissance maximaux des dépenses nettes fixés par une recommandation du Conseil adoptée conformément à l'article 17, 19 ou 20 du règlement (UE) 2024/1263, pour autant que le surcroît de dépenses nettes par rapport à ces taux de croissance maximaux soit lié à des livraisons d'équipements militaires effectuées en vertu de contrats conclus avant la fin de l'année 2028 et n'entraîne pas de dépassement du plafond global susmentionné.

3. Conformément à l'article 22, paragraphe 7, du règlement (UE) 2024/1263, les écarts qu'autorise la présente recommandation par rapport aux taux de croissance maximaux des dépenses nettes fixés par le Conseil ne seront pas enregistrés comme débits dans le compte de contrôle de l'Italie.

4. Afin de garantir l'enregistrement correct de ses dépenses supplémentaires, l'Italie doit inclure les données effectives et prévisionnelles sur ses dépenses de défense totales (division 02 de la CFAP), y compris ses investissements dans le domaine de la défense (division 02 P.51 de la CFAP), et ses dépenses à financer par des prêts SAFE qui ne sont pas couvertes par la CFAP02:

   a) pour les années allant de 2021 à l'année T-1 incluse (l'année T étant l'année en cours), dans la notification à la Commission (Eurostat) effectuée conformément au règlement (CE) nº 479/2009;

   b) pour les années allant de 2021 à l'année T incluse (année en cours), dans le plan budgétaire et structurel national à moyen terme et dans le rapport d'avancement annuel présentés conformément à l'article 11, paragraphe 1, à l'article 15 et à l'article 21, paragraphe 1, du règlement (UE) 2024/1263;

c) pour les années T (année en cours) et T+1, dans les projets de plan budgétaire présentés conformément au règlement (UE) nº 473/2013 du Parlement européen et du Conseil ([13]).

5. Afin de garantir un enregistrement correct, l'Italie doit communiquer à la Commission, aux fins de la présente recommandation, les mesures concrètes visant à renforcer la sécurité énergétique pour la période 2026-2028. La communication de ces mesures concrètes à la Commission devra respecter le modèle fourni par la Commission pour la communication d'informations, notamment inclure des informations sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de ces mesures, ainsi que des preuves de leur éligibilité, et l'incidence budgétaire estimée être quantifiée de manière transparente et prudente. Cette communication d'informations doit s'effectuer deux fois par an, au printemps, au plus tard le 15 avril, et à l'automne, dans le cadre des projets de plans budgétaires, au plus tard le 15 octobre.

La République italienne est destinataire de la présente recommandation.

Fait à Bruxelles, le 9 novembre 2026.

Par le Conseil

Le président

S. HARRIS

([13]) 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 (JO L 140 du 27.5.2013, p. 11, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/473/oj).