Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2025/6772

23.12.2025

# AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

**du 18 novembre 2025**

**sur une proposition d'un paquet de simplification budgétaire contenant des modifications ciblées de certaines règles en matière de gouvernance économique de l'Union**

**(CON/2025/37)**

(C/2025/6772)

***Introduction et fondement juridique***

Les 17 et 22 octobre 2025, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu des demandes de consultation émanant respectivement du Conseil de l'Union européenne et du Parlement européen et portant sur a) une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) nº 1173/2011 et (UE) nº 473/2013 en ce qui concerne l'alignement sur le cadre de gouvernance économique de l'UE et la poursuite de la simplification de ce cadre ([1]) (ci-après le «règlement proposé modifiant les règlements (UE) nº 1173/2011 et (UE) nº 473/2013») et b) une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) nº 472/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne 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 ([2]) (ci-après le «règlement proposé modifiant le règlement (UE) nº 472/2013»).

En outre, le 17 octobre 2025, la BCE a reçu une demande de consultation de la part du Conseil de l'Union européenne portant sur une proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) nº 332/2002 du Conseil en ce qui concerne les modalités de financement et l'utilisation d'une stratégie de financement diversifiée ([3]) (ci-après le «règlement proposé modifiant le règlement (CE) nº 332/2002» et, avec le règlement proposé modifiant les règlements (UE) nº 1173/2011 et (UE) nº 473/2013 ainsi qu'avec le règlement proposé modifiant le règlement (UE) nº 472/2013, les «règlements proposés»).

La BCE a compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 127, paragraphe 4, et de l'article 282, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne étant donné que les règlements proposés ont trait à l'objectif principal du Système européen de banques centrales consistant à maintenir la stabilité des prix, visé à l'article 127, paragraphe 1, et à l'article 282, paragraphe 2, du traité ainsi qu'à l'article 2 des statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne. Conformément à l'article 17.5, première phrase, du règlement intérieur de la Banque centrale européenne, le présent avis a été adopté par le conseil des gouverneurs.

## 1. Observations générales

1.1. La BCE salue les règlements proposés, qui comprennent des modifications nécessaires et ciblées de certaines règles en matière de gouvernance économique de l'Union spécifiques à la zone euro. Ces modifications visent à assurer la concordance de ces règles avec la réforme globale de la gouvernance économique de l'ensemble de l'Union adoptée en avril 2024 ([4]). En effet, les éléments de la gouvernance économique de l'Union spécifiques à la zone euro faisant l'objet des règlements proposés n'ont pas été inclus dans cette réforme globale et il convient donc de les faire concorder avec celle-ci. Les règlements proposés visent également à réduire les obligations en matière de rapport incombant aux États membres, notamment en évitant une certaine redondance des rapports.

([1]) COM(2025) 591 final.
([2]) COM(2025) 593 final.
([3]) COM(2025) 595 final.
([4]) Cette réforme comprend 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 (JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj), le règlement (UE) 2024/1264 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant le règlement (CE) nº 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj) et la directive (UE) 2024/1265 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (JO L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

1.2. Plus précisément, les règlements proposés impliquent, entre autres, les modifications suivantes afin d'assurer la concordance avec la réforme de 2024: a) des dispositions communes relatives au suivi et à l'évaluation des projets de plans budgétaires et à la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro; b) des sanctions en cas de non-respect par les États membres de la zone euro des règles en matière de gouvernance économique; et c) des dispositions relatives à la surveillance renforcée pour les États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière, ou bénéficiant d'une assistance financière et d'une surveillance post-programme. Cette mise en concordance contribuera à la solidité de la gouvernance économique de l'Union dans son ensemble. Comme déjà indiqué dans l'avis de la BCE sur ladite réforme, un cadre solide de l'Union pour la coordination et la surveillance des politiques économiques et budgétaires présente le plus grand intérêt pour l'Union, les États membres et, en particulier, pour la zone euro ([5]).

1.3. La clarification et la simplification des procédures et des obligations en matière de rapport, telles qu'envisagées dans les règlements proposés, amélioreront également l'efficience de la surveillance économique et budgétaire et réduiront la charge de déclaration pesant sur les États membres.

1.4. En ce qui concerne plus particulièrement la surveillance renforcée, la BCE note avec satisfaction la clarification selon laquelle l'application de celle-ci à un État membre de la zone euro bénéficiant d'une assistance financière à titre de précaution est explicitement liée au fait que cette assistance financière à titre de précaution nécessite que l'État membre adopte de nouvelles mesures de politique publique. Tel serait le cas indépendamment du fait que l'assistance financière à titre de précaution soit accordée dans le cadre d'une ligne de crédit du mécanisme européen de stabilité (MES) assortie de conditions renforcées, qui comprend intrinsèquement une telle exigence d'adoption de nouvelles mesures de politique publique, ou dans le cadre d'un autre instrument d'assistance financière à titre de précaution ([6]). Cette clarification permettra d'exclure l'application de la surveillance renforcée pour les États membres de la zone euro bénéficiant d'une assistance financière à titre de précaution pour laquelle aucune nouvelle mesure de politique publique n'est nécessaire. En outre, pour les éventuels futurs instruments octroyant une assistance financière du MES à titre de précaution, la Commission évaluera si l'application d'une surveillance renforcée est en définitive justifiée. La BCE se félicite de cette systématisation de l'application ou de l'exclusion de la surveillance renforcée à l'égard des États membres de la zone euro bénéficiant d'une assistance financière à titre de précaution. Elle apprécie également que les règlements proposés clarifient l'objectif et le champ d'application de la surveillance post-programme et la rationalisent, tout en maintenant une évaluation efficace des risques liés au remboursement.

1.5. Enfin, la BCE accueille favorablement le fait que les règlements proposés mettent également les modalités de financement soutenant l'assistance financière de l'Union aux États membres n'appartenant pas à la zone euro confrontés à des difficultés en matière de balance des paiements en concordance avec la stratégie de financement diversifiée globale de l'Union actuellement en vigueur.

## 2. **Observations particulières**

### 2.1. *Règlement proposé modifiant les règlements (UE) nº 1173/2011 et (UE) nº 473/2013*

La BCE est favorable aux modifications qu'il est proposé d'apporter aux règlements (UE) nº 1173/2011 et (UE) nº 473/2013 dans la mesure où elles visent à assurer la concordance de ces règlements avec les dispositions ainsi que la logique et l'approche globales du cadre réformé de gouvernance économique de l'Union. Assurer la cohérence entre les différents règlements composant le cadre de gouvernance économique de l'Union contribuera à apporter davantage de clarté et de transparence, qui sont essentielles à la mise en œuvre effective du cadre réformé.

### 2.2. *Règlement proposé modifiant le règlement (UE) nº 472/2013*

2.2.1. Comme indiqué au point 1.4, la BCE se félicite des clarifications relatives aux modifications qu'il est proposé d'apporter au règlement (UE) nº 472/2013. Selon le considérant 8, lorsqu'un État membre de la zone euro reçoit, à titre de précaution, une assistance financière d'un ou de plusieurs autres États membres ou pays tiers, du mécanisme européen de stabilisation financière, du MES ou d'une autre institution financière internationale compétente, telle que le Fonds monétaire international, assistance dans le cadre de laquelle l'adoption de nouvelles mesures de politique publique est exigée, cet État membre doit faire l'objet d'une surveillance renforcée, même si cette assistance financière n'a pas encore été utilisée. Ce considérant précise également qu'une ligne de crédit du MES

([5]) Voir les remarques générales de l'avis CON/2023/20 de la Banque centrale européenne du 5 juillet 2023 sur une proposition de réforme de la gouvernance économique dans l'Union (JO C 290 du 18.8.2023, p. 17). Tous les avis de la BCE sont publiés sur EUR-Lex.

([6]) Voir considérant 8 du règlement proposé modifiant le règlement (UE) nº 472/2013.

assortie de conditions renforcées implique l'adoption de nouvelles mesures de politique publique et, à ce titre, un État membre bénéficiant d'une telle assistance financière à titre de précaution doit faire l'objet d'une surveillance renforcée. Enfin, le considérant 8 précise qu'en ce qui concerne les nouveaux instruments octroyant une assistance financière du MES à titre de précaution, la Commission devrait évaluer au cas par cas si de telles nouvelles mesures de politique publique attachées au nouvel instrument utilisé dans le cas d'espèce sont effectivement prévues et si la réception d'une telle assistance financière par un État membre justifie l'application d'une surveillance renforcée.

2.2.2. Comme indiqué également au point 1.4, la BCE salue la proposition d'insérer à l'article 14 du règlement (UE) nº 472/2013 une disposition précisant que l'objectif et le champ d'application de la surveillance post-programme consistent dans le suivi et l'évaluation a) de la capacité de l'État membre concerné à rembourser l'assistance financière dont il a bénéficié, compte tenu de sa situation économique, budgétaire et financière; b) de la mise en œuvre de toute réforme figurant dans le programme d'ajustement macroéconomique ou des conditions qui sous-tendent l'assistance financière reçue à titre de précaution; c) de la nécessité de mesures correctrices pour atténuer les risques d'incapacité de l'État membre concerné à rembourser l'assistance financière reçue ([7]). Les missions d'évaluation et la communication de l'évaluation qui en résulte, par la Commission, à la commission compétente du Parlement européen, au comité économique et financier et au parlement de l'État membre concerné continuent d'avoir lieu, en liaison avec la BCE et, en règle générale, tous les six mois.

2.2.3. La BCE est également favorable à la proposition d'introduire une autre nouvelle disposition à l'article 14 du règlement (UE) nº 472/2013, permettant à la Commission de suspendre l'application de la surveillance post-programme cinq ans après le début de son application, pour une période de cinq ans, sous réserve d'une évaluation spécifique de la capacité de l'État membre concerné à rembourser l'assistance financière dont il a bénéficié, que la Commission peut préparer et pour laquelle elle doit tenir compte de certaines circonstances énoncées dans cette nouvelle disposition proposée ([8]). La BCE observe qu'il n'est pas prévu qu'elle agisse en liaison avec la Commission dans le cadre de la communication de son évaluation ou de la décision relative à la suspension de la surveillance post-programme. Les missions pertinentes doivent toutefois être menées en liaison avec la BCE, à l'instar des missions d'évaluation post-programme.

2.2.4. Le règlement (UE) nº 1024/2013 du Conseil ([9]) (ci-après le «règlement MSU») n'avait pas encore été adopté au moment de la publication de la proposition de la Commission qui a abouti à l'adoption du règlement (UE) nº 472/2013. En outre, l'avis de la BCE sur cette proposition de la Commission ([10]) a été adopté le 7 mars 2012, bien avant la finalisation du règlement MSU et avant que la BCE n'assume les missions qui lui ont été confiées par le règlement MSU le 4 novembre 2014. La BCE note avec satisfaction la référence explicite effectuée dans le règlement proposé à l'interaction entre, d'une part, le règlement MSU et, d'autre part, les rôles de la BCE en tant qu'autorité de surveillance et des autorités compétentes nationales concernées dans le cadre de la surveillance renforcée ([11]) au titre de l'article 3, paragraphe 3, du règlement (UE) nº 472/2013.

2.3. *Règlement proposé modifiant le règlement (CE) nº 332/2002*

2.3.1. La BCE accueille favorablement le règlement proposé modifiant le règlement (CE) nº 332/2002, qui vise à simplifier les modalités de financement du mécanisme des balances des paiements en faveur des États membres n'appartenant pas à la zone euro et à améliorer son efficience et son rapport coût-efficacité.

([7]) Voir article 1er, point 9), b), du règlement proposé modifiant le règlement (UE) nº 472/2013, qui introduit un nouvel article 14, paragraphe 1 *bis*, dans le règlement (UE) nº 472/2013.

([8]) Voir article 1er, point 9), d), du règlement proposé modifiant le règlement (UE) nº 472/2013, qui introduit un nouvel article 14, paragraphe 2 *bis*, dans le règlement (UE) nº 472/2013.

([9]) Règlement (UE) nº 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (JO L 287 du 29.10.2013, p. 63, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1024/oj).

([10]) Voir avis CON/2012/18 de la Banque centrale européenne du 7 mars 2012 sur le renforcement de la gouvernance économique de la zone euro (JO C 141 du 17.5.2012, p. 7).

([11]) La BCE observe que l'article 7, paragraphe 4 (surveillance du programme), et l'article 14, paragraphe 2 (surveillance post-programme), du règlement (UE) nº 472/2013 renverraient, après modification par le règlement proposé modifiant le règlement (UE) nº 472/2013,, à l'article 3, paragraphe 3.

2.3.2. La méthode de financement du mécanisme de l'Union repose actuellement sur des financements adossés («back-to-back») et la Commission, suivant cette méthode, procède à des opérations sur le marché fondées sur les exigences de chaque situation de prêt spécifique. Cela signifie que chaque opération d'emprunt effectuée par la Commission est directement liée à un besoin de décaissement. Le règlement proposé modifiant le règlement (CE) nº 332/2002 fait évoluer la méthode de financement du mécanisme pour passer à une stratégie de financement diversifiée, ce qui la mettrait en conformité avec la stratégie de financement diversifiée unifiée de la Commission actuellement en vigueur.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 18 novembre 2025.

*La présidente de la BCE*
Christine LAGARDE