III

(Actes préparatoires)

BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

du 5 juillet 2023

sur une proposition de réforme de la gouvernance économique dans l'Union

(CON/2023/20)

(2023/C 290/03)

Introduction et base juridique

Le 12 mai et le 27 juin 2023, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu, de la part du Conseil de l'Union européenne et du Parlement européen, respectivement, des demandes d'avis sur une proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil (ci-après, la « proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance (PSC) ») ([1]). Le 12 mai 2023, la BCE a reçu des demandes d'avis de la part du Conseil de l'Union européenne sur une proposition de Règlement du Conseil modifiant le Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (ci-après , les « propositions de modifications du Règlement sur le volet correctif du PSC ») ([2]) et sur une proposition de Directive du Conseil modifiant la Directive 2011/85/UE du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (ci-après, les « propositions de modifications de la Directive sur les cadres budgétaires ») ([3]) – cette dernière, ainsi que la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC et les propositions de modifications du Règlement sur le volet correctif du PSC, étant ci-après dénommées les « propositions de la Commission ».

La BCE a compétence pour émettre un avis sur la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC et sur les propositions de modifications de la Directive sur les cadres budgétaires en vertu de l'article 127, paragraphe 4, et de l'article 282, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), étant donné que la coordination efficace des politiques économiques et la surveillance budgétaire multilatérale ont trait à l'objectif principal du Système européen de banques centrales (SEBC), qui est de maintenir la stabilité des prix en vertu des articles 127, paragraphe 1, et 282, paragraphe 2, du TFUE, et de l'article 2 des statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne (ci-après les « statuts du SEBC »).

La BCE a compétence pour rendre un avis sur les propositions de modifications du Règlement sur le volet correctif du PSC, en vertu de l'article 126, paragraphe 14, deuxième alinéa, du TFUE, qui prévoit que le Conseil, après consultation, entre autres, de la BCE, arrête les dispositions appropriées relatives à la procédure concernant les déficits excessifs, ce qui a également trait à l'objectif principal susmentionné du SEBC.

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.

Remarques générales

La BCE accueille favorablement les propositions de la Commission relatives à la réforme du cadre de gouvernance économique de l'Union. La réforme vise à préserver la soutenabilité de la dette publique, le caractère contracyclique de la politique budgétaire, à adopter une approche à moyen terme des politiques budgétaires, ainsi qu'à parvenir à une simplification et à renforcer l'adhésion nationale au cadre. Elle reconnaît également que les réformes, les investissements et la viabilité budgétaire se renforcent mutuellement et doivent donc être encouragés dans le cadre d'une approche intégrée.

([1]) COM(2023) 240 final.
([2]) COM(2023) 241 final.
([3]) COM(2023) 242 final.

Enfin, l'objet de la réforme est d'assurer une mise en œuvre plus efficace. Afin de contribuer à la réalisation de ces objectifs, la BCE formule quelques remarques et suggestions spécifiques d'ordre technique sur les propositions de la Commission, en vue d'améliorer davantage le nouveau cadre et de veiller à ce qu'il soit plus transparent et plus prévisible.

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 européenne, les États membres et, en particulier pour la zone euro ([4]). La BCE souligne l'importance des positions budgétaires durables pour la stabilité des prix et une croissance durable dans une Union économique et monétaire (UEM) ([5]) fonctionnant de façon harmonieuse. La réforme du cadre de gouvernance économique de l'Union peut offrir un ajustement réaliste, progressif et soutenu de la dette publique, tout en facilitant les politiques structurelles nationales nécessaires.

La BCE encourage vivement les législateurs de l'Union à parvenir à un accord sur la réforme du cadre de gouvernance économique de l'Union dès que possible, et au plus tard fin 2023. Étant donné que la clause dérogatoire générale figurant dans le PSC sera désactivée d'ici là ([6]), un tel accord serait essentiel pour fixer les attentes en matière de soutenabilité de la dette et de croissance durable et inclusive. L'impossibilité de parvenir rapidement à un accord budgétaire crédible, transparent et prévisible, et de le mettre en place, pourrait être source d'incertitude et retarder indûment les ajustements budgétaires nécessaires ainsi que l'impulsion donnée aux réformes et aux investissements.

La BCE met en avant les raisons qui suivent pour justifier la réforme d'un cadre de gouvernance économique. Premièrement, l'augmentation des ratios de la dette publique et l'hétérogénéité de la dette à la suite de la pandémie de coronavirus renforce le besoin d'une coordination efficace des positions budgétaires au moyen du PSC. Il est important de procéder à un ajustement réaliste, progressif et soutenu de la dette publique, qui tient compte des perspectives actuelles de croissance et d'inflation, afin de garantir la viabilité budgétaire et de rétablir la marge de manœuvre budgétaire en prévision d'éventuelles baisses. Deuxièmement, il est essentiel de rendre la politique budgétaire plus contracyclique. Il faut résolument agir pendant les périodes de récession afin d'éviter les évolutions économiques défavorables, mais il est également capital que des réserves soient reconstituées une fois l'économie fermement remise sur les rails, afin de garantir la soutenabilité de la dette. Par sa contribution efficace à la stabilisation macroéconomique en période de chocs importants, la politique budgétaire contracyclique aide la politique monétaire à atteindre la stabilité des prix à moyen terme. Troisièmement, il est essentiel que le cadre de gouvernance économique fixe les conditions préalables pour que les politiques économiques deviennent plus favorables à la croissance. Les réformes structurelles, les investissements et la viabilité budgétaire devraient être mieux intégrés dans la surveillance budgétaire et macroéconomique, notamment dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM) ([7]). En outre, pour relever les défis des transitions verte et numérique, en particulier pour respecter les engagements de l'Union et des États membres en matière de climat en vertu du droit international et de l'UE ([8]), il faudra réaliser d'importants investissements privés et publics, facilités par des politiques structurelles complémentaires. Une stabilisation crédible des ratios de la dette publique nécessite des politiques économiques favorables à la croissance, y compris des investissements publics, qui doivent être encouragées de manière appropriée dans le cadre de la réforme de la gouvernance économique de l'Union. En effet, s'il est mis en œuvre de manière efficace, le plan « NextGenerationEU », et en particulier la facilité pour la reprise et la résilience, aidera les États membres à relever ces défis et démontrera le potentiel d'une action à l'échelle de l'Union. Mais cela appellera davantage de ressources et d'investissements au niveau de l'Union, ainsi que des investissements durables financés au niveau national, ce qui nécessitera des sources de revenus supplémentaires ou une redéfinition des priorités en matière de dépenses, notamment dans les États membres dont les ratios d'endettement sont élevés. Quatrièmement, la BCE souhaiterait que, à l'avenir, de nouveaux progrès soient réalisés sur les aspects du cadre de gouvernance économique de l'Union liés à la zone euro, tels qu'une coordination plus efficace de l'orientation budgétaire de la zone euro et la mise en place d'une capacité budgétaire centrale permanente conçue de manière appropriée. D'une manière plus générale, l'achèvement de l'architecture économique et institutionnelle de l'UME demeure essentiel pour renforcer la capacité d'absorption des chocs de la zone euro et pour favoriser la stabilité et la croissance ([9]).

([4]) Voir paragraphe 1.1 de l'avis CON/2018/25 de la Banque centrale européenne du 11 mai 2018 sur une proposition de Directive du Conseil établissant des dispositions en vue du renforcement de la responsabilité budgétaire et de l'orientation budgétaire à moyen terme dans les États membres (JO C 261, du 25.07.2018, p. 1). Tous les avis de la BCE peuvent être consultés sur le site Internet EUR-Lex.

([5]) Voir la réponse de l'Eurosystème à la communication de la Commission européenne. « L'économie de l'UE après la pandémie de COVID-19 : conséquences pour la gouvernance économique », 1er décembre 2021, disponible sur le site Internet de la BCE à l'adresse suivante : www.ecb.europa.eu

([6]) Voir Commission européenne, « Orientations en matière de politique budgétaire pour 2024 : favoriser la soutenabilité de la dette et une croissance durable et inclusive », 8 mars 2023.

([7]) Règlement (UE), n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306, du 23.11.2011, p. 25).

([8]) Accord de Paris adopté au titre de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (JO L 282, du 19.10.2016, p. 4). Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat ») (JO L 243, du 09.07.2021, p. 1).

([9]) Voir « Compléter l'Union économique et monétaire européenne », rapport préparé par Jean-Claude Juncker, en étroite coopération avec Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi et Martin Schulz, 22 juin 2015, p. 4, disponible sur le site Internet de la Commission à l'adresse suivante : www.ec.europa.eu. Voir aussi les remarques générales de l'avis CON/2018/51 de la Banque centrale européenne du 9 novembre 2018 sur une proposition de Règlement sur la création d'un mécanisme européen de stabilisation des investissements (JO C 444, du 10.12.2018, p. 11) ; paragraphe 1.3 de l'avis CON/2019/37 de la Banque centrale européenne du 30 octobre 2019 sur une proposition de Règlement relatif à un cadre de gouvernance pour l'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité pour la zone euro (JO C 408, du 04.12.2019, p. 3).

Remarques particulières

1. **Soutenabilité de la dette publique et ajustement budgétaire**

1.1 *Le rôle de l'analyse de la soutenabilité de la dette*

1.1.1 La BCE croit comprendre que, d'après la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC, l'analyse de soutenabilité de la dette (ASD) préparée par la Commission jouera un rôle important dans la conception des trajectoires techniques pour les dépenses publiques nettes présentées par la Commission afin de fournir des orientations aux États membres ([10]). L'ASD faite par la Commission constitue un outil précieux pour identifier les risques budgétaires qui ne sont pas suffisamment pris en compte dans les niveaux d'endettement enregistrés, par exemple les coûts futurs liés au vieillissement, les passifs éventuels et la composition des échéances de la dette. Afin de garantir la reproductibilité, la prévisibilité et la transparence de l'ASD ainsi qu'une mise en œuvre cohérente du cadre dans tous les États membres et dans le temps, la BCE souligne la nécessité de préciser la méthodologie qui sous-tend l'ASD faite par la Commission, en consultation avec les États membres et avec leur soutien. En outre, la BCE estime qu'il serait également opportun de consulter le comité budgétaire européen sur cette méthodologie.

1.1.2 La BCE se félicite que la trajectoire technique de la Commission soit axée sur une trajectoire de dépenses nettes qui, en principe, ne dépendrait pas des estimations annuelles en temps réel de l'écart de production non observable. Cela permettrait d'améliorer le caractère contracyclique de la politique budgétaire, y compris la fluctuation des recettes découlant des conditions cycliques. Afin d'éclaircir davantage les propositions de la Commission, la BCE recommande de préciser la définition des « dépenses nettes » ([11]) pour clarifier les aspects qui suivent. La définition devrait : a) expliquer si la trajectoire des dépenses nettes serait définie en termes nominaux ou en termes réels ; b) clarifier et évaluer la méthodologie de calcul des mesures discrétionnaires en matière de recettes qui doivent être déduites des dépenses brutes et c) préciser dans quelle mesure le calcul de l'indicateur reposerait sur des éléments observables, notamment en précisant la méthodologie de calcul des éléments cycliques des dépenses liées aux allocations de chômage.

1.1.3 La proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC impose que la trajectoire technique des dépenses nettes garantisse que le ratio de la dette publique soit placé ou reste sur une trajectoire descendante plausible ou qu'il demeure à des niveaux prudents ([12]). La Commission est tenue d'évaluer et de publier son analyse de plausibilité et les données sous-jacentes ([13]). La BCE recommande que les principaux paramètres et hypothèses qui sous-tendent la méthodologie d'évaluation de la plausibilité soient davantage détaillés dans les propositions de la Commission ([14]). En outre, la BCE accueille favorablement et soutient le fait que le rapport de la Commission adressé au comité économique et financier, contenant les trajectoires techniques, sera rendu public avant la préparation, par les États membres, de leurs plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme (ci-après, les « plans nationaux ») ([15]). Par ailleurs, la BCE recommande l'élaboration d'un cadre commun s'agissant des « arguments économiques solides et vérifiables » que les États membres doivent présenter dans leurs plans nationaux chaque fois qu'ils comprennent une trajectoire de dépenses nettes plus élevée que celle établie par la Commission ([16]).

1.2 *Garanties*

La BCE rappelle que l'article 126, paragraphe 2, point b), du TFUE fait référence aux situations dans lesquelles le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut (PIB) « diminue suffisamment et s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant » ([17]). Compte tenu de la nécessité d'éviter que la dette ne se stabilise à des niveaux élevés, la BCE salue le fait que les propositions de la Commission comportent certaines garanties qui soutiennent la

([10]) Voir articles 5 et 6 et annexe I de la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC. Voir aussi Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Communication sur les orientations pour une réforme du cadre de gouvernance économique de l'UE », COM(2022) 583 final, 9 novembre 2022.

([11]) Par exemple, à l'article 2, point 2), et à l'annexe II, point a), de la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC.

([12]) Voir article 6, point a), de la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC.

([13]) Voir article 8 et annexe V de la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC.

([14]) Plus particulièrement, cela pourrait être inclus dans l'annexe V de la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC.

([15]) Voir article 5 de la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC.

([16]) Voir article 11, paragraphe 2, de la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC.

([17]) Voir aussi article premier, point 1), de la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC, qui modifie l'article 2, paragraphe 1a) du Règlement du Conseil (CE) n° 1467/97 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 02.08.1997, p. 6).

réduction de la dette et du déficit, notamment en veillant à ce que la trajectoire budgétaire prévoie un ratio de la dette publique plus faible à la fin de l'horizon de planification qu'au début de la trajectoire technique, en évitant de reporter l'ajustement budgétaire sur les dernières années de la période d'ajustement, et en proposant un ajustement minimal pour les années au cours desquelles le déficit devrait excéder la valeur de référence de 3 % ([18]). La BCE croit comprendre que la question des garanties fait actuellement l'objet de discussions et estime qu'il est nécessaire de trouver un équilibre entre complexité et adhésion, d'une part, et efficacité de la réduction de la dette, d'autre part, afin de faire en sorte que la dette soit placée sur une trajectoire qui diminue suffisamment et qui est différenciée comme il convient.

2. **Plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme**

2.1 *Réformes et investissements*

L'investissement productif est une condition préalable à la croissance économique qui favoriserait la soutenabilité à long terme des finances publiques. Il est donc essentiel que l'ajustement budgétaire ne se fasse pas au détriment des investissements, tout particulièrement les investissements qui soutiennent les priorités communes de l'Union. À cette fin, le niveau et la qualité des investissements publics devraient également faire l'objet d'un suivi efficace. En outre, la BCE reconnaît qu'il est urgent d'encourager les réformes favorables à la croissance. Aussi, il est capital que les plans nationaux des États membres s'y conforment. La BCE souligne que le dialogue technique entre l'État membre et la Commission dans le cadre de la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC ([19]), qui constitue un élément important de l'adhésion nationale, devrait être mené de manière harmonieuse, transparente et prévisible. Le dialogue technique devrait être correctement structuré et détaillé afin de permettre de bien préciser le contenu des plans nationaux. C'est pourquoi la BCE recommande que la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC soit plus détaillée en ce qui concerne les exigences relatives aux réformes et aux engagements en matière d'investissement devant figurer dans tous les plans nationaux ([20]).

2.2 *Période d'ajustement*

La proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC prévoit que les plans nationaux des États membres doivent présenter une trajectoire des dépenses nettes couvrant une période d'au moins quatre ans ([21]). Lorsqu'un État membre s'engage dans un ensemble pertinent de réformes et d'investissements, la période d'ajustement peut être prolongée de trois ans maximum ([22]). Un tel horizon est long et s'étend au-delà d'un cycle électoral ordinaire et pourrait donc compromettre le respect de ces engagements. Par conséquent, la BCE préconise de recourir avec prudence aux prolongations des plans nationaux et souligne qu'il est nécessaire que les engagements en faveur de réformes et d'investissements supplémentaires se concrétisent pleinement. En outre, la BCE émet deux suggestions concernant la période d'ajustement et sa prolongation. Premièrement, la BCE se félicite de l'exigence selon laquelle chacun des engagements en matière de réformes et d'investissement justifiant une prolongation de la période d'ajustement doit être suffisamment détaillé, concentré en début de période, assorti d'échéances et vérifiable ([23]). Afin de veiller à ce que la méthodologie soit suffisamment claire et transparente, la BCE suggère que le cadre d'évaluation des engagements des États membres ([24]) soit davantage développé. Il conviendrait notamment de s'assurer que ces engagements permettent d'améliorer la croissance potentielle et, partant, la soutenabilité de la dette. En outre, la BCE recommande de prévoir des garanties supplémentaires afin de permettre une augmentation des investissements en faveur des priorités stratégiques essentielles telles que la transition verte et numérique, et que les engagements en matière de réformes et d'investissements soient suffisamment concentrés en début de période, tout comme les garanties existantes pour l'ajustement budgétaire ([25]). Deuxièmement, jusqu'en 2026, les engagements en matière de réformes et d'investissements inclus dans les plans pour la reprise et la résilience approuvés des États membres peuvent être pris en compte aux fins d'une prolongation de la période d'ajustement ([26]). Si la BCE salue la prise en compte des plans pour la reprise et la résilience, elle recommande que le cadre d'évaluation garantisse qu'une part substantielle des réformes et des investissements proposés par les États membres vienne compléter les engagements préexistants.

([18]) Voir article 6, points c) et d), article 15, paragraphe 2, et annexe I, point c), de la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC. Voir article premier, point 2), de la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC, qui modifie l'article 3, paragraphe 4, du Règlement du Conseil (CE) n° 1467/97 ; voir article premier, point 4), de la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC, qui modifie l'article 5, paragraphe 1, du Règlement du Conseil (CE) n° 1467/97.

([19]) Voir article 10 de la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC.

([20]) Voir articles 11, 12 et 14, et annexe II, de la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC.

([21]) Voir article 5 et article 11, paragraphe 1, de la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC

([22]) Voir article 13, paragraphe 1, de la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC.

([23]) Voir article 13, paragraphe 3, de la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC.

([24]) Voir article 13, paragraphe 5, et annexe VII de la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC.

([25]) Voir article 6, points c) et d), et article 15, paragraphe 2, de la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC.

([26]) Voir article 13, paragraphe 4, de la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC.

2.3 *Plans nationaux révisés*

La proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC prévoit la possibilité pour les États membres de présenter un plan national révisé si des circonstances objectives empêchent la mise en œuvre du plan initial, ou si un nouveau gouvernement demande à présenter un nouveau plan national ([27]). La BCE recommande que la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC précise les circonstances objectives qui seraient considérées comme étant pertinentes, et indique comment la Commission prend en compte l'ajustement précédemment réalisé par l'État membre concerné, ou l'absence d'ajustement, lors de l'élaboration de sa nouvelle trajectoire technique. En outre, la BCE recommande que la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC garantisse que le plan révisé ne permette pas le report en fin de période des réformes et des investissements.

3. **Interaction avec la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques**

3.1 La BCE se félicite du suivi global des engagements nationaux en matière de réformes structurelles, ainsi que des investissements et des politiques budgétaires, dans le cadre des plans nationaux, pour toutes les politiques structurelles nationales, notamment celles qui peuvent favoriser la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, tels que suivis dans le cadre de la PDM ([28]).

3.2 La BCE salue le fait que les plans nationaux doivent répondre aux recommandations de l'Union par pays, y compris celles relatives aux déséquilibres macroéconomiques identifiés dans le cadre de la PDM ([29]). La BCE recommande que les plans nationaux soient axés sur le traitement des principaux risques de déséquilibres macroéconomiques pesant sur la viabilité budgétaire, les pertes continues de compétitivité et les déséquilibres extérieurs importants.

3.3 La proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC prévoit que si un État membre ne met pas en œuvre les engagements en matière de réformes et d'investissements pris dans son plan national pour se conformer aux recommandations par pays qui sont pertinentes pour la PDM, et que cet État membre est touché par des déséquilibres excessifs, une procédure concernant les déséquilibres excessifs (PDE) peut être lancée, conformément à l'article 7, paragraphe 2, du Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil ([30]) ([31]). Dans ce cas, l'État membre doit soumettre un plan national révisé, qui sert également de plan de mesures correctives comme l'exige l'article 8, paragraphe 1, du Règlement (UE) n° 1176/2011. La BCE a deux commentaires à formuler à cet égard. Premièrement, eu égard au caractère évolutif des défis macroéconomiques, la BCE considère qu'il serait utile que le cadre puisse également faciliter les ajustements des plans nationaux, qu'une PDE soit lancée ou non. Cela permet de garantir que les réformes et les investissements utiles puissent être ajustés pour faire face à tous les déséquilibres macroéconomiques et défis macroéconomiques nouvellement apparus, de manière plus large, en temps utile et efficacement. Deuxièmement, la BCE note que la mise en œuvre de mesures relatives aux déséquilibres macroéconomiques a été une préoccupation majeure dans le cadre de la gouvernance économique existante. La BCE souligne que les procédures de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques devraient être déterminées par des mécanismes de déclenchement transparents et efficaces, y compris une communication détaillée des décisions de procédure ([32]). Afin de veiller à ce que les États membres s'attaquent aux déséquilibres macroéconomiques en temps utile et de manière efficace, et comme l'a noté le Conseil ([33]), la BCE souligne que la PDE devrait être utilisée pleinement et de manière transparente et cohérente, en assurant la maîtrise de la procédure par les États membres, y compris l'activation de la PDE, le cas échéant.

4. **Respect et mise en œuvre**

4.1 *Respect satisfaisant par les États membres des engagements justifiant la prolongation d'une période d'ajustement*

La proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC prévoit que lorsqu'un État membre s'est vu accorder une prolongation de la période d'ajustement applicable mais ne respecte pas de manière satisfaisante l'ensemble des engagements en matière de réformes et d'investissements qui justifie cette prolongation, le Conseil peut, sur recommandation de la Commission, recommander une trajectoire des dépenses nettes révisée assortie d'une période d'ajustement plus courte ([34]). Dans ce contexte, la BCE souligne la nécessité d'assurer un suivi et une mise en œuvre rapides, adéquats et transparents du respect, par les États membres, de leurs engagements en matière

([27]) Voir article 14, paragraphe 1, de la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC.
([28]) Voir article 11, paragraphe 1, article 12, point b), article 13, paragraphe 2, et articles 16 et 30 de la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC.
([29]) Voir article 11, paragraphe 1 et article 12, point b), de la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC.
([30]) Règlement (UE) n o 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306, du 23.11.2011, p. 25).
([31]) Voir article 30 de la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC.
([32]) Voir paragraphe 18 de l'avis CON/2011/13 de la Banque centrale européenne du 16 février 2011 sur la réforme de la gouvernance économique dans l'Union européenne (JO C 150, du 20.05.2011, p. 1).
([33]) Voir le communiqué de presse du 12 juillet 2022, « Procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques : le Conseil adopte des conclusions », disponible sur le site Internet du Conseil à l'adresse suivante : www.consilium.europa.eu
([34]) Voir article 19 de la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC.

de réformes et d'investissements afin de garantir une stabilité budgétaire et macroéconomique. Par conséquent, il pourrait être préférable que, dans ce cas, la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC oblige le Conseil à agir sur recommandation de la Commission, conformément au principe « appliquer ou expliquer » ([35]), pour recommander une trajectoire de dépenses nettes révisée assortie d'une période d'ajustement plus courte ([36]). Dans le même ordre d'idées, la BCE prend note de la référence faite par la Commission aux travaux à venir visant à mettre au point un nouvel instrument d'exécution ([37]). La BCE souhaiterait avoir de plus amples détails sur ce nouvel instrument, qui ne fait pas encore partie des propositions de la Commission.

4.2 *Évaluation des défis importants en matière de soutenabilité de la dette publique et autres facteurs pertinents dans le cadre du rapport de la Commission en vertu de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE*

La BCE accueille favorablement le fait que l'ampleur des défis en matière de soutenabilité de la dette publique de l'État membre concerné soit incluse en tant que facteur pertinent essentiel pour le déclenchement d'une procédure concernant les déficits excessifs (PDE) ([38]). Compte tenu de l'importance de l'évaluation des facteurs pertinents pour la mise en œuvre de la PDE, la BCE demande qu'une approche méthodologique bien définie et transparente pour l'évaluation de ces facteurs soit incluse dans les propositions de modifications du Règlement sur le volet correctif du PSC.

4.3 *Conception de la trajectoire de correction des dépenses nettes*

La BCE souligne la nécessité d'une correction progressive mais rapide de la dette et des déficits excessifs. Dans ce contexte, elle reconnaît que des garanties visant à limiter le risque de report en fin de période de l'ajustement budgétaire ont été introduites sur la manière dont la trajectoire de correction des dépenses nettes doit tenir compte du ratio d'endettement ([39]). La BCE est favorable à l'exigence chiffrée relative aux déficits, et affirme que, pour les années où le déficit public devrait dépasser la valeur de référence, la trajectoire de correction des dépenses nettes doit être compatible avec un ajustement minimal. Toutefois, il convient de préciser la manière dont se mesure cet ajustement. La BCE note toutefois que les propositions de modifications du Règlement sur le volet correctif du PSC ([40]) supprimeraient l'exigence actuelle selon laquelle la recommandation du Conseil en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du TFUE, doit fixer un délai précis pour la correction du déficit excessif, « qui disparaîtra dans l'année suivant la constatation de l'existence de ce déficit, sauf circonstances particulières » ([41]).

4.4 *Le compte de contrôle*

La BCE salue l'obligation faite à la Commission d'établir un compte de contrôle afin de suivre les écarts cumulés, tant à la hausse qu'à la baisse, des dépenses nettes effectives par rapport à la trajectoire des dépenses nettes ([42]). Il s'agit d'un élément essentiel pour garantir le respect et soutenir le caractère contracyclique de la règle par la possibilité de constituer des réserves budgétaires en période de conjoncture économique favorable, qui peuvent être utilisées en période de conjoncture économique défavorable. Les informations figurant dans le compte de contrôle sont prises en compte dans le cadre du rapport de la Commission au titre de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE ([43]) et constituent donc un facteur important pour le déclenchement d'une PDE. Aussi, la BCE recommande que le fonctionnement et les paramètres clés du compte de contrôle soient davantage précisés. En outre, la BCE

([35]) Voir article 27 de la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC.

([36]) Voir article 19 de la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC. Le texte pourrait être modifié comme suit : « *[…] le Conseil, sur recommandation de la Commission, recommande une trajectoire de dépenses nettes révisée assortie d'une période d'ajustement plus courte* ».

([37]) Voir la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social et au Comité des régions : « Communication sur les orientations pour une réforme du cadre de gouvernance économique de l'Union européenne », COM(2022) 583 final, 9 novembre 2022

([38]) Article premier, point 1), des propositions de modifications du Règlement sur le volet préventif du PSC, qui modifie l'article 2, paragraphe 3, du Règlement du Conseil (CE) n° 1467/97.

([39]) Voir article premier, point 2), des propositions de modifications du Règlement sur le volet préventif du PSC, qui modifie l'article 3, paragraphe 4 du Règlement du Conseil (CE) n° 1467/97 ; voir article premier, point 4, des propositions de modifications du Règlement sur le volet préventif du PSC qui modifie l'article 5, paragraphe 1, du Règlement du Conseil (CE) n° 1467/97.

([40]) Voir article premier, point 2), des propositions de modifications du Règlement sur le volet préventif du PSC, qui modifie l'article 3, paragraphe 4, du Règlement du Conseil (CE) n° 1467/97.

([41]) Voir article 3, paragraphe 4, du Règlement du Conseil (CE) n° 1467/97.

([42]) Voir article 21, paragraphe 2, et annexe IV of la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC.

([43]) Voir article premier, point 1, des propositions de modifications du Règlement sur le volet préventif du PSC, qui modifie l'article 2, paragraphe 3, point b), du Règlement du Conseil (CE), n° 1467/97.

recommande que les calculs propres à chaque pays et la situation de chaque État membre dans le cadre du compte de contrôle soient publiés sur le site Internet de la Commission, de préférence en même temps que les prévisions de printemps et d'automne de la Commission. Enfin, la BCE recommande l'introduction d'un seuil pour les écarts des dépenses nettes effectives par rapport à la trajectoire des dépenses nettes, ce qui obligerait la Commission à préparer un rapport conformément à l'article 126, paragraphe 3, du TFUE ([44]).

5. **Le rôle des institutions budgétaires indépendantes et du comité budgétaire européen**

5.1 Le renforcement du rôle des organes indépendants dans le processus de surveillance budgétaire peut permettre de réduire les tendances procycliques propres à l'élaboration de la politique budgétaire tout en favorisant l'adhésion nationale, qui est essentielle pour une mise en œuvre durable du cadre ([45]). Par conséquent, la BCE soutient les dispositions des propositions qui visent à renforcer le rôle des institutions budgétaires indépendantes (IBI) ([46]) par l'introduction d'exigences relatives à leur gouvernance et à leur indépendance et par l'attribution de missions ([47]) qui vont au-delà de leurs missions existantes en vertu du Règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil ([48]). En particulier, la BCE accueille favorablement l'établissement du principe « appliquer ou expliquer » dans la législation de l'Union. La BCE soutient le renforcement du rôle des IBI, à condition d'améliorer également, dans l'ensemble, leurs capacités proportionnellement à leurs tâches supplémentaires, et de garantir la disposition de leurs propres ressources suffisantes et stables pour remplir leur mandat de manière efficace ([49]).

5.2 La BCE recommande que, sous réserve du renforcement des capacités susmentionné et sans préjudice du rôle de la Commission en vertu des traités, le rôle des IBI conformément à la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC soit davantage renforcé par l'attribution d'un rôle dans la préparation des plans nationaux des États membres et dans l'évaluation des objectifs non quantifiables (par exemple, en ce qui concerne l'incidence des réformes). Les IBI pourraient fournir une évaluation des hypothèses sous-jacentes, de la cohérence du plan national avec la trajectoire technique de la Commission et, le cas échéant, de la plausibilité des engagements en matière de réformes et d'investissements. De même, la BCE recommande que la participation des IBI dans le cadre des propositions de modifications du Règlement sur le volet correctif du PSC soit renforcée plus avant par l'obligation faite aux IBI de préparer également un avis sur l'analyse des facteurs pertinents effectuée par la Commission aux fins du rapport prévu à l'article 126, paragraphe 3, du TFUE.

5.3 Enfin, la BCE salue le travail effectué par le comité budgétaire européen ([50]) et soutient pleinement l'intention de la Commission d'envisager des mesures visant à le renforcer. À cette fin, sans préjudice de la compétence de la Commission, la BCE est favorable à ce que le comité budgétaire européen joue un rôle important dans le cadre de la gouvernance économique de l'Union ([51]). Plus particulièrement, la BCE note avec satisfaction la possibilité qu'a le comité budgétaire européen de fournir un avis destiné à éclairer la recommandation du Conseil sur l'activation ou l'extension de la clause dérogatoire générale conformément à la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC ([52]). Comme il est indiqué plus haut au paragraphe 1.1.1, la BCE estime également qu'il serait utile de consulter le comité budgétaire européen sur la méthodologie qui sous-tend l'ASD. En outre, le rôle du comité budgétaire européen dans l'évaluation de l'orientation budgétaire appropriée de la zone euro devrait également être renforcé.

([44]) Par exemple, sous l'article premier, point 1), des propositions de modifications du Règlement sur le volet préventif du PSC, qui modifie l'article 2 du Règlement du Conseil (CE) n° 1467/97.

([45]) Voir la réponse de l'Eurosystème à la communication de la Commission européenne « L'économie de l'UE après la pandémie de COVID-19 : conséquences pour la gouvernance économique », du 19 octobre 2021 et 1er décembre 2021.

([46]) Voir paragraphe 2.4.1 de l'avis CON/2018/25.

([47]) Voir article premier, point 8), des propositions de modifications de la Directive sur les cadres budgétaires, qui modifie l'article 8 de la Directive du Conseil 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (JO L 306, du 23.11.2011, p. 41). Voir article 22 of la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC. Voir article premier, point 1), des propositions de modifications du Règlement sur le volet préventif du PSC, qui modifie l'article 2, paragraphe 3, du Règlement du Conseil (CE) n° 1467/97, et article premier, point 3), des propositions de modifications du Règlement sur le volet préventif du PSC, qui modifie l'article 3, paragraphe 5, du Règlement du Conseil (CE) n° 1467/97.

([48]) Règlement (UE) n° 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 27.05.2013, p. 11).

([49]) Voir article premier, point 8), des propositions de modification de la Directive sur les cadres budgétaires, qui modifie l'article 8, paragraphe 3, point c), de la Directive du Conseil 2011/85/UE.

([50]) Décision de la Commission (UE) 2015/1937 du 21 octobre 2015 créant un comité budgétaire européen consultatif indépendant (JO L 282, du 28.10.2015, p. 37).

([51]) Voir paragraphe 22 de l'avis CON/2011/13.

([52]) Voir article 24 of la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC.

6. **Pouvoirs délégués de la Commission pour modifier les annexes**

6.1 La proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC habilite la Commission à adopter des actes délégués dans le but de modifier les annexes II à VII, afin de les adapter pour tenir dûment compte d'évolutions ou de besoins nouveaux ([53]).

6.2 Étant donné que les annexes font partie intégrante de la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC, la BCE recommande que les annexes comprennent déjà des détails et des précisions supplémentaires *ex ante*. Plus particulièrement, comme il est indiqué plus haut, des détails supplémentaires pourraient être fournis sur les informations contenues dans le plan budgétaire et structurel national à moyen terme (annexe II), le compte de contrôle (annexe IV), la méthodologie pour l'évaluation de la plausibilité (annexe V) et le cadre d'évaluation de l'ensemble des engagements en matière de réformes et d'investissements qui justifie une prolongation de la période d'ajustement (annexe VII).

6.3 En outre, la BCE souhaite souligner qu'il est important de la consulter sur tous les actes juridiques délégués et d'exécution qui relèvent de son domaine de compétence, et ce en temps utile, conformément à l'article 127, paragraphe 4, premier tiret, et à l'article 282, paragraphe 5, du TFUE ([54]).

7. **Lien avec le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance**

La BCE accueille favorablement l'objectif des propositions de la Commission visant à intégrer le contenu du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) dans le cadre juridique de l'Union, conformément à l'article 16 de celui-ci ([55]). Le contenu du TSCG a été interprété par la Commission comme correspondant au pacte budgétaire (titre III du TSCG). Par ailleurs, la BCE relève que l'article 2 du TSCG garantit que l'adoption des propositions de la Commission ne nécessite pas de modifier ou d'abroger du TSCG. L'article 2, paragraphe 1, du TSCG prévoit que le TSCG doit être appliqué et interprété par les parties contractantes conformément aux traités sur lesquels l'Union européenne est fondée, en particulier l'article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, ainsi qu'au droit de l'Union européenne, y compris le droit procédural lorsqu'il y a lieu d'adopter des actes de droit dérivé. En outre, l'article 2, paragraphe 2, du TSCG dispose que le TSCG s'applique dans la mesure où il est compatible avec les traités sur lesquels l'Union européenne est fondée et avec le droit de l'Union, et qu'il ne doit pas porter atteinte aux compétences conférées à l'Union pour agir dans le domaine de l'union économique. Par conséquent, la BCE croit comprendre que lorsque les propositions de la Commission seront adoptées et entreront en vigueur, le TSCG s'appliquera et sera interprété conformément au nouveau cadre de gouvernance économique.

8. **Achèvement de l'Union économique et monétaire européenne**

Compte tenu de l'importance d'un cadre solide de l'Union pour la coordination des politiques économiques et budgétaires dans le contexte de l'union monétaire, la BCE souligne que des progrès supplémentaires sont nécessaires en ce qui concerne les aspects propres à la zone euro. L'élaboration d'un cadre permettant de suivre et de guider l'orientation budgétaire globale de la zone euro constitue un élément important pour fournir une contrepartie à la politique monétaire, car cela peut contribuer à renforcer la complémentarité des politiques monétaire et budgétaire. En outre, l'existence d'une capacité budgétaire centrale permanente demeure nécessaire. Un tel outil, s'il est conçu de manière appropriée, pourrait jouer un rôle dans le renforcement de la stabilisation macroéconomique et de la convergence dans la zone euro à plus long terme, y compris par l'investissement, ce qui soutiendrait également la politique monétaire unique. À cette fin, une capacité budgétaire centrale permanente devrait être de taille suffisante et disposer d'un financement permanent ([56]).

([53]) Voir article 32 de la proposition de nouveau Règlement sur le volet préventif du PSC.

([54]) Voir avis CON/2011/42 de la Banque centrale européenne du 4 mai 2011 sur une proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 2003/71/CE et 2009/138/CE en ce qui concerne les compétences de l'autorité européenne des marchés financiers et de l'autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles ; voir paragraphe 8 de l'avis CON/2011/44 de la Banque centrale européenne du 19 mai 2011 sur la proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne ; voir paragraphe 4 de l'avis CON/2012/5 de la Banque centrale européenne du 25 janvier 2012 sur une proposition de Directive concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et sur une proposition de Règlement concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement ; voir paragraphe 1.9 de l'avis CON/2018/1 de la Banque centrale européenne du 2 janvier 2018 sur une proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux statistiques européennes d'entreprises, modifiant le Règlement (CE) n 184/2005 et abrogeant dix actes juridiques dans le domaine des statistiques d'entreprises.

([55]) Voir paragraphe 1.2 de l'avis CON/2018/25. L'article 16 du TSCG prévoit que dans un délai de cinq ans maximum à compter de la date d'entrée en vigueur du présent traité, à savoir d'ici au 1er janvier 2018, les mesures nécessaires sont prises afin d'intégrer le contenu du présent traité dans le cadre juridique de l'Union.

([56]) Voir la réponse de l'Eurosystème à la communication de la Commission européenne. « L'économie de l'UE après la pandémie de COVID-19 : conséquences pour la gouvernance économique », du 19 octobre 2021 et 1er décembre 2021. Voir aussi les observations générales de l'avis CON/2018/51 et le paragraphe 1.3 de l'avis CON/2019/37.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 5 juillet 2023.

La présidente de la BCE
Christine LAGARDE