



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 10 novembre 2022
(OR. en)

13828/22

ECOFIN 1066
UEM 295

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	10 novembre 2022
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2022) 583 final
Objet:	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

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2022) 583 final.

p.j.: COM(2022) 583 final



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 9.11.2022
COM(2022) 583 final

**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**

1. Introduction

En octobre 2021, la Commission a relancé le débat public sur le réexamen du cadre de gouvernance économique de l'UE, en invitant d'autres institutions de l'Union et toutes les parties prenantes clés à y participer. Dans le cadre de différents forums, notamment des réunions spécialisées, des ateliers et une enquête en ligne, les citoyens et un large éventail de participants, en particulier les gouvernements nationaux, les parlements, les partenaires sociaux, le milieu universitaire et d'autres institutions de l'Union, ont débattu de la nécessité de réformer le cadre de gouvernance économique de l'UE afin de faire face aux défis économiques d'aujourd'hui et de demain¹. Les discussions au sein du Conseil (Ecofin), de l'Eurogroupe, du comité économique et financier et du comité de politique économique ont permis aux États membres de réfléchir et d'exprimer leur avis sur les objectifs clés du cadre de gouvernance, son fonctionnement et les nouveaux défis à relever.

L'heure est maintenant venue de passer du débat aux décisions. La présente communication expose les orientations de la Commission pour une réforme du cadre de gouvernance économique qui embrasse les principaux aspects économiques et les principaux aspects de politique qui façonneront la coordination et la surveillance des politiques économiques de l'UE pour la prochaine décennie. Compte tenu des principales préoccupations suscitées par le cadre actuel, ces orientations visent à renforcer la soutenabilité de la dette et à promouvoir une croissance durable et inclusive dans tous les États membres (voir figure 1), ce qui permettra de «redécouvr[ir] l'esprit de Maastricht, la stabilité et la croissance [allant] forcément de pair», comme l'a déclaré la présidente von der Leyen dans son discours sur l'état de l'Union². Des stratégies budgétaires prudentes et des investissements et réformes qui favorisent une croissance durable sont indispensables et se renforcent mutuellement pour assurer la viabilité budgétaire et permettre la double transition écologique et numérique vers une économie résiliente. Le cadre réformé devrait permettre de relever les défis actuels et contribuer à rendre l'Europe plus résiliente, en soutenant les investissements stratégiques pour les années à venir et en réduisant les ratios élevés de dette publique de façon réaliste, progressive et durable. Les orientations de la Commission sont notamment centrées sur l'amélioration de l'appropriation nationale, la simplification du cadre et le choix d'une approche renforcée axée sur le moyen terme, combinés à une application des règles plus rigoureuse et plus cohérente.

L'objectif de la réforme est de faciliter une surveillance économique efficace, ancrée dans un cadre commun qui garantisse l'égalité de traitement et la coordination multilatérale des politiques. Le cadre devrait être robuste face à l'évolution des conditions économiques et à l'incertitude, qui nécessitent un ensemble de règles solides et prévisibles et des clauses dérogatoires pour les circonstances exceptionnelles. Il devrait également poursuivre une approche intégrée dans laquelle les outils de surveillance se complètent les

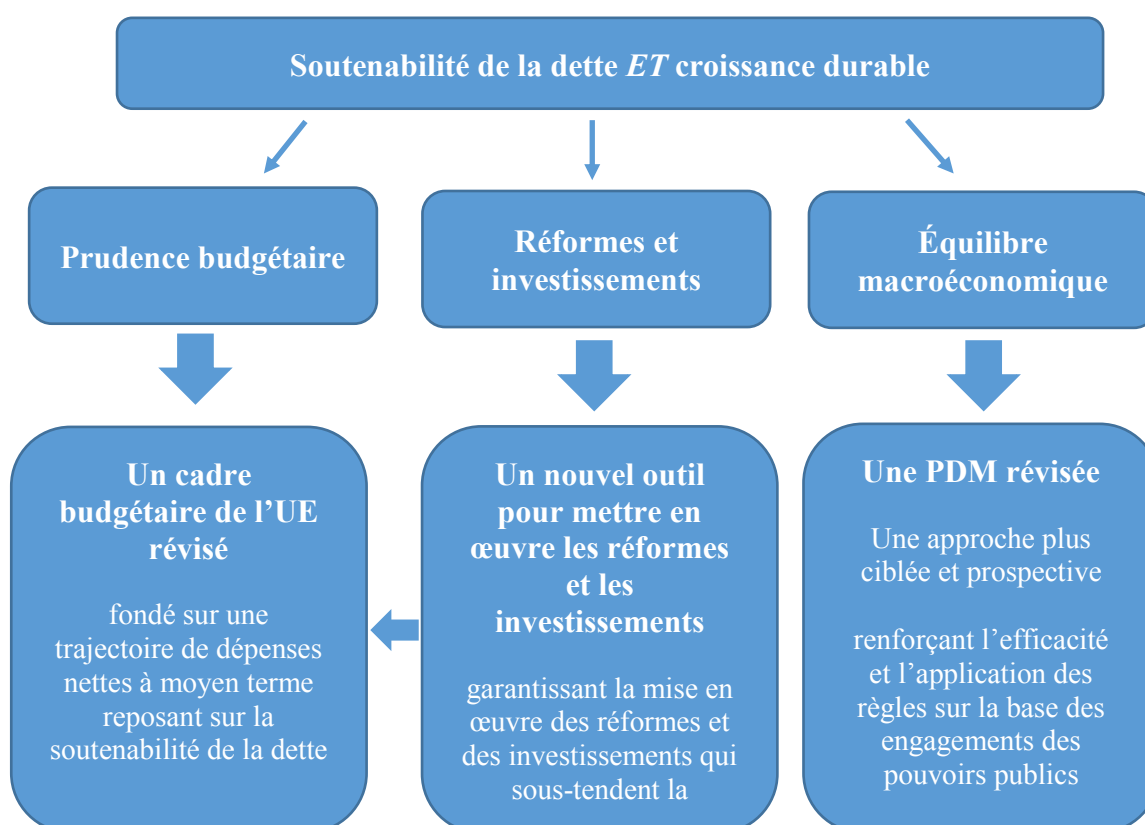
¹ En mars 2022, la Commission a publié un rapport de synthèse sur les réponses à l'enquête en ligne (en anglais). Commission européenne (2022), «[Online public consultation on the review of the EU economic governance framework: summary of responses](#)» (Consultation publique en ligne sur le réexamen du cadre de gouvernance économique de l'UE: synthèse des réponses), SWD(2022) 104 final du 28 mars 2022.

² [Discours sur l'état de l'Union](#) par la présidente de la Commission européenne, 14 septembre 2022.

uns les autres, dans le contexte du Semestre européen. La prévention et la correction efficaces des déséquilibres macroéconomiques nécessiteront une meilleure détection des risques émergents et le maintien de la dynamique des réformes, tout en mettant davantage l'accent sur l'évolution de la situation au niveau de l'UE et de la zone euro, ainsi que sur la mise en œuvre des politiques. Ces orientations alimenteront la suite du débat, en particulier au sein du Conseil et avec le Parlement européen, en vue de parvenir à un large consensus sur la conception future du cadre de gouvernance économique.

La communication se présente comme suit. La section 2 rappelle la nécessité d'un cadre de gouvernance efficace, intégrant les dimensions «finances publiques», «réforme» et «investissements», afin de relever les défis actuels et à venir. Dans ce contexte, les principaux éléments des orientations de la Commission relatives à la réforme sont présentés dans la section 3. Ces principaux éléments sont développés dans la section 4, qui contient des précisions sur les aspects pratiques des réformes proposées concernant la surveillance budgétaire et macroéconomique. La section 5 décrit les prochaines étapes et expose les conclusions.

Figure 1: Une nouvelle architecture de gouvernance



2. La nécessité d'un cadre de gouvernance économique efficace

2.1 Élaborer un cadre qui guide les États membres dans la résolution des problèmes constatés et la prise en compte des priorités stratégiques communes

Le cadre de gouvernance économique de l'UE a guidé les États membres dans la réalisation de leurs objectifs de politique économique et budgétaire. Depuis le traité de Maastricht de 1992, ce cadre a permis de réaliser la convergence macroéconomique, de préserver des finances publiques saines et de remédier aux déséquilibres macroéconomiques. Associé à une politique monétaire commune et à une monnaie commune dans la zone euro, il a créé les conditions nécessaires à la stabilité économique, à la croissance économique durable et à la hausse de l'emploi pour les citoyens de l'UE.

Le cadre de gouvernance économique de l'UE a évolué au fil du temps. Les réformes dont il a fait l'objet ont généralement été réalisées en réaction à des lacunes qui avaient été mises au jour, pour la plupart, dans des périodes de crise économique. En particulier, les paquets législatifs appelés «*six-pack*» et «*two-pack*» ont répondu aux leçons de la crise financière mondiale et de la crise de la dette souveraine de la zone euro en réorganisant la surveillance budgétaire, en renforçant les cadres budgétaires nationaux, en consolidant la coordination budgétaire dans la zone euro et en élargissant le champ de la surveillance économique aux déséquilibres macroéconomiques³.

Si le cadre a permis de combler les lacunes de la surveillance et est devenu plus adaptable aux conditions économiques, il est aussi devenu plus complexe, tandis que certains instruments et procédures n'ont pas résisté à l'épreuve du temps. La communication de février 2020 sur le réexamen de la gouvernance économique et le débat public qui a suivi (voir l'annexe 1) ont relevé le succès mitigé du cadre de surveillance budgétaire et l'hétérogénéité grandissante des positions budgétaires dans les États membres. Le cadre n'a pas permis une différenciation suffisante entre les États membres malgré des positions budgétaires et des risques de non-soutenabilité ou autres vulnérabilités différents. Les politiques budgétaires nationales restaient souvent procycliques et les États membres ne profitaient pas des périodes de conjoncture favorable pour constituer des tampons budgétaires. La capacité de mener la politique budgétaire de la zone euro était entravée par l'absence de politiques prudentes en période de conjoncture favorable et est restée limitée en l'absence d'une capacité budgétaire centrale assortie d'éléments de stabilisation. La composition des finances publiques n'était pas devenue plus favorable à la croissance et les gouvernements nationaux ne donnaient pas la priorité aux dépenses propres à renforcer la croissance et la résilience économique et sociale. Les règles budgétaires de l'UE, qui reposaient sur une multiplicité d'indicateurs et sur des variables non observables, étaient devenues complexes, ce qui compromettait la transparence et entravait l'appropriation et la prévisibilité. En dépit des améliorations apportées aux cadres budgétaires nationaux, leur efficacité variait sensiblement d'un État membre à l'autre. En ce qui concerne la surveillance des déséquilibres macroéconomiques, le cadre a permis de sensibiliser aux risques plus larges pour la stabilité macroéconomique, mais n'a pas suscité suffisamment de réactions des pouvoirs publics. La procédure concernant les déséquilibres excessifs n'avait jamais été activée. Depuis la création de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM), l'Union parvenait mieux à réduire les déficits courants qu'à réduire les excédents courants persistants et importants. La capacité de la surveillance à éviter l'accumulation de nouvelles vulnérabilités et de nouveaux risques ainsi qu'à favoriser l'adoption de mesures préventives adéquates restait à démontrer. Les liens avec les différents volets de la surveillance n'étaient pas toujours pleinement exploités.

³ Une description complète des réformes «*six-pack*» et «*two-pack*» est fournie dans l'encadré 1 de la communication de la Commission européenne (2020) intitulée «[Réexamen de la gouvernance économique](#)», COM(2020) 55 final du 5 février 2020. Une liste complète d'actes de droit dérivé sous-jacents figure dans la note de bas de page n° 1 (page 1) du document de travail des services de la Commission accompagnant cette communication [Commission européenne (2020) «[Réexamen de la gouvernance économique](#)», SWD(2020) 210 final du 5 février 2020].

2.2 Enseignements tirés des récentes crises

Les enseignements tirés des mesures prises par les pouvoirs publics pour remédier aux récents chocs économiques, en particulier à la crise de la COVID-19, ne sont pas sans conséquences pour le réexamen de la gouvernance économique. En mars 2020, la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance a été activée. Autorisés à s'écarter temporairement des exigences budgétaires du pacte, les États membres ont pu réagir à la crise de la COVID-19 en apportant un important soutien budgétaire à leur économie⁴. Cette forte réaction contracyclique, associée à de nouvelles mesures et de nouveaux instruments adoptés au niveau de l'UE, ainsi qu'à des filets de sécurité sociale et à des systèmes de santé mis en place au niveau national, s'est révélée très efficace pour atténuer les dommages économiques et sociaux de la crise. Les enseignements tirés des mesures efficaces prises par l'UE pour remédier à la crise, notamment l'interaction positive entre les réformes et les investissements au titre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), ont également été utiles pour le réexamen du cadre de gouvernance économique. Dans le même temps, la crise a entraîné une augmentation significative des ratios d'endettement des secteurs public et privé, d'où l'importance de ramener ces ratios à des niveaux prudents de manière progressive, durable et favorable à la croissance. La prudence budgétaire en période de croissance soutenue permet de constituer des réserves budgétaires que les gouvernements peuvent utiliser pour apporter un soutien budgétaire contracyclique en période de crise, moment où une politique budgétaire discrétionnaire peut être particulièrement efficace. Les investissements réalisés dans la préparation et la résilience peuvent également réduire les effets économiques défavorables des crises. En outre, l'expérience acquise avant et pendant la crise a confirmé les difficultés qu'il peut y avoir à élaborer des recommandations stratégiques sur la base d'indicateurs non observables et sujets à de fréquentes révisions (tels que l'«écart de production» et le «solde structurel»).

Les transitions écologique et numérique ainsi que la nécessité d'assurer la sécurité énergétique et la résilience sociale et économique⁵, et aussi de renforcer les capacités de défense, exigeront des niveaux d'investissement durablement élevés dans les années à venir. La crise de la COVID-19 et l'invasion de l'Ukraine par la Russie ont également rendu ces priorités communes plus visibles et plus urgentes. Des niveaux d'investissement élevés seront nécessaires pour réaliser une double transition (écologique et numérique) juste, accroître la résilience sociale et économique (y compris par la reconversion et le perfectionnement professionnels), renforcer la cohésion territoriale, réduire les dépendances énergétiques et accroître les capacités de défense, tant au niveau national qu'à l'appui des priorités communes de l'Europe. Dans la limite de ses capacités, le budget de l'UE a soutenu

⁴ Un examen plus approfondi de la réponse à la crise de la COVID-19 et des conséquences de cette crise sur le réexamen de la gouvernance économique est fourni dans la communication de la Commission européenne de 2021 intitulée [«L'économie de l'UE après la pandémie de COVID-19: conséquences pour la gouvernance économique»](#), COM(2021) 662 final du 19 octobre 2021.

⁵ La communication de la Commission européenne de 2022 intitulée [«Mieux évaluer les effets distributifs des politiques des États membres»](#), COM(2022) 494 final du 23 septembre 2022, fournit des orientations aux États membres sur la meilleure façon de réaliser des évaluations des effets distributifs des nouvelles politiques, qui sont importantes pour éviter une exacerbation des inégalités existantes.

ces efforts, étant donné que la double transition, la résilience, la sécurité énergétique et la défense sont des objectifs communs à tous les États membres et que leur réalisation est rendue encore plus pressante par la crise actuelle. Ces objectifs demandent des investissements de la part des entreprises et des ménages, mais aussi des investissements publics plus importants, soutenus par des finances publiques bien équilibrées et de qualité. Ces politiques permettent de stimuler la croissance potentielle, de renforcer la résilience et de contrer plus facilement les effets néfastes de la guerre. Enfin, elles reflètent les priorités stratégiques de l'Union et sont soutenues par des programmes communs financés par celle-ci, au titre, par exemple, de la facilité pour la reprise et la résilience, qui assure des financements jusqu'en 2026, et de la politique de cohésion.

Une coordination efficace des politiques est essentielle pour réagir aux crises. Les mesures prises par les pouvoirs publics pour faire face à la crise de la COVID-19, à l'invasion de l'Ukraine par la Russie et à la crise énergétique qui s'en est suivie ont mis en évidence l'importance d'une étroite coordination des politiques, notamment entre les différents outils de politique et de financement, et entre les niveaux européen et national. L'activation de la clause dérogatoire générale a facilité les réponses budgétaires nationales. L'interaction entre la politique budgétaire et la politique monétaire était et reste essentielle pour une réponse macroéconomique efficace à la crise. La politique monétaire a créé un espace pour la mise en œuvre des politiques budgétaires nationales nécessaires qui, à leur tour, ont permis d'amortir les effets sur la croissance économique et la cohésion sociale. Certaines conditions-cadres, telles que la réglementation prudentielle des marchés financiers et le cadre des aides d'État de l'UE, ont été temporairement ajustées. Les flexibilités, y compris celles du budget de l'UE, ont été pleinement appliquées. De nouveaux outils mis en place au niveau de l'UE ont également apporté leur contribution, en particulier l'instrument de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE), les initiatives d'investissement en réaction au coronavirus (CRII) dans le cadre de la politique de cohésion et de NextGenerationEU, y compris le soutien à la reprise en faveur de la cohésion et des territoires de l'Europe (REACT-EU) et la facilité pour la reprise et la résilience (FRR). La mise en œuvre effective des réformes et des investissements dans les plans pour la reprise et la résilience (PRR) offre aux États membres une occasion unique d'atteindre une trajectoire de croissance plus élevée, de remédier aux vulnérabilités économiques et sociales, d'améliorer la soutenabilité de la dette publique et privée, de renforcer la résilience et d'accélérer les transitions écologique et numérique, tout en réalisant les objectifs de l'Union. Plus récemment, en réaction à la perturbation du marché de l'énergie déclenchée par l'invasion russe de l'Ukraine et à l'instrumentalisation de l'énergie par la Russie, la Commission a présenté un certain nombre de mesures visant à lutter contre les prix élevés de l'énergie et à garantir la sécurité d'approvisionnement. La Commission a également lancé une série d'initiatives, dont le plan REPowerEU, pour mettre fin à la dépendance à l'égard des combustibles fossiles russes, par la diversification des approvisionnements

énergétiques, la réalisation d'économies d'énergie et l'accélération de la transition écologique⁶.

Le cadre réformé doit également aider les États membres à relever les défis à long terme auxquels l'UE est confrontée. Les tendances structurelles à long terme constituent un défi important pour la viabilité des finances publiques et la croissance durable dans les États membres de l'UE. Parmi ces tendances figurent le défi démographique et la crise climatique, cette dernière se manifestant de plus en plus par la gravité et la fréquence croissantes des phénomènes météorologiques extrêmes. Pour faire face à ces défis, les États membres devront prendre de nouvelles mesures, et notamment réaliser des investissements publics afin de faciliter la double transition écologique et numérique et mener des politiques visant à garantir des finances publiques saines, notamment par la réforme des systèmes de retraite.

3. Un cadre plus simple et plus efficace pour garantir une meilleure appropriation

La présente section esquisse les grandes lignes des orientations de la Commission pour la réforme du cadre de gouvernance économique (voir la figure 2). Les questions spécifiques liées à l'organisation et à la mise en œuvre du cadre réformé proposé sont examinées plus en détail dans la section 4, qui traite également du cadre applicable aux États membres de la zone euro qui connaissent ou risquent de connaître des problèmes en matière de stabilité financière.

3.1 Une architecture de gouvernance révisée, davantage axée sur le moyen terme

Les orientations de la Commission visent à définir une architecture plus simple et intégrée pour la surveillance macrobudgétaire afin de garantir la soutenabilité de la dette et de promouvoir une croissance durable et inclusive. Pour que les composantes du cadre forment un tout cohérent qui garantisse une surveillance économique efficace, il est nécessaire de clarifier les objectifs de chaque volet de la surveillance, de mieux intégrer les politiques macroéconomiques et budgétaires et de prévoir des instruments permettant de suivre les progrès et d'atteindre de nouveaux objectifs. Par conséquent, outre la révision du cadre budgétaire de l'UE et de la PDM, notamment par l'intégration des objectifs en matière de politique budgétaire, de réformes et d'investissements dans un seul plan global à moyen terme, la Commission appelle, dans ses orientations, à la mise en place d'un nouvel outil d'exécution de l'UE pour les réformes et les investissements. Cet outil garantirait le respect des engagements des États membres en matière de réformes et d'investissements sous-tendant un ajustement budgétaire plus progressif (voir la section 4.1).

Les valeurs de référence prévues dans le traité, à savoir un déficit budgétaire de 3 % du PIB et un taux d'endettement de 60 % du PIB, demeurent inchangées. L'objectif de la révision est de s'assurer que ces valeurs, fixées dans un protocole du traité, sont respectées de manière plus efficace, notamment en se concentrant sur une trajectoire de réduction de la dette appropriée et crédible en vue d'atteindre la valeur de référence de 60 % du PIB, tout en

⁶ Commission européenne (2022), «[REPowerEU: Action européenne conjointe pour une énergie plus abordable, plus sûre et plus durable](#)», COM (2022) 108 final du 8 mars 2022.

veillant à ce que le cadre de gouvernance économique soit propice à une croissance durable et inclusive.

Figure 2: Une proposition de cadre budgétaire révisé

Appropriation nationale intégrée dans le cadre de l'UE	Simplification et accent mis sur les <u>risques budgétaires</u>	Application
0. La Commission propose des trajectoires d'ajustement de référence. 1. Les États membres proposent des plans budgétaires et structurels à moyen terme. 2. Les budgets annuels s'engageront à suivre la trajectoire budgétaire et à faire en sorte que la dette commence à converger vers des niveaux prudents au cours de la période d'ajustement. 3. Les États membres peuvent demander un allongement de la période d'ajustement, soutenu par des réformes et des investissements. 4. Le <u>Conseil approuve</u> le plan. 5. Les IFI nationales voient leur rôle renforcé.	1. La trajectoire des dépenses nettes, axée sur la soutenabilité de la dette et approuvée par le Conseil, constituera l'indicateur budgétaire unique. 2. La surveillance et l'application des règles seront fondées sur les risques. 3. La référence d'ajustement du ratio de la dette, la référence de réduction du solde structurel, la procédure applicable aux écarts significatifs et la matrice des exigences n'existent plus.	1. La PDE fondée sur le déficit (seuil de 3 % du PIB) est maintenue. 2. La PDE fondée sur la dette sera rendue opérationnelle et renforcée, en tant qu'outil permettant de garantir le respect de la trajectoire convenue des dépenses nettes. 3. La boîte à outils relative aux sanctions financières s'enrichira de sanctions plus intelligentes. 4. La conditionnalité macroéconomique sera maintenue.

3.2 Des plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme comme élément central de la nouvelle architecture de gouvernance

Des plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme, regroupant dans un cadre commun de l'UE les engagements de chaque État membre en matière de politique budgétaire, de réformes et d'investissements, seraient la pierre angulaire du cadre révisé proposé⁷. Cela permettrait de garantir la cohérence et de rationaliser les processus et les résultats attendus, tout en reconnaissant l'effet positif que les réformes et les investissements peuvent avoir sur la viabilité budgétaire. Le cadre budgétaire révisé de l'UE fixerait les exigences à respecter afin que le ratio d'endettement soit placé sur une trajectoire descendante ou reste à des niveaux prudents et que le déficit budgétaire soit maintenu en dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB à moyen terme. Les États membres présenteraient des plans à moyen terme définissant les trajectoires budgétaires propres à chaque pays ainsi que les engagements en matière d'investissements publics et de réformes prioritaires qui, ensemble, garantissent une réduction soutenue et progressive de la dette et une croissance durable et inclusive. Tous les États membres seraient tenus de répondre aux priorités définies dans les recommandations par pays émises dans le cadre du Semestre européen. Les plans à moyen terme devraient également proposer des initiatives conformes aux priorités stratégiques de l'UE découlant directement des orientations et des objectifs convenus au niveau de l'UE et exigeant des mesures de la part des États membres. Ils

⁷ Les plans budgétaires et structurels fusionneraient les programmes de stabilité ou de convergence actuels avec les programmes nationaux de réforme.

devraient donc aussi être conformes aux plans nationaux en matière d'énergie et de climat (qui doivent être alignés sur les objectifs de la loi européenne sur le climat) ainsi qu'aux feuilles de route nationales pour la décennie numérique. Pendant la durée de vie de la facilité pour la reprise et la résilience, des références aux plans pour la reprise et la résilience seront nécessaires pour assurer la cohérence des politiques.

Cette approche à moyen terme permettrait une différenciation entre les États membres, dans un cadre commun de l'UE révisé dont la croissance durable et les risques pour la soutenabilité de la dette seraient la base commune. Ce cadre commun de l'UE permettrait de garantir de manière transparente l'égalité de traitement entre les États membres. Le fait de prendre l'objectif de la soutenabilité de la dette comme point de départ de la surveillance budgétaire de l'UE reflète l'objectif central du traité concernant les règles budgétaires dans l'Union économique et monétaire, qui est de prévenir les «erreurs manifestes» dans la conduite de la politique budgétaire, celles-ci pouvant avoir des retombées négatives sur les autres États membres et sur l'union monétaire dans son ensemble. Le cadre actuel de l'UE, et en particulier le volet préventif, exige de tous les États membres qu'ils déploient des efforts d'ajustement similaires, indépendamment de la situation de leur dette et des risques budgétaires. Toutefois, les ratios de la dette au PIB et l'évolution de la dette varient considérablement d'un État membre à l'autre. Certains États membres ont une dette très élevée, dépassant 90 % (et, pour deux d'entre eux, 150 %) du PIB. D'autres ont une dette inférieure à 60 % du PIB. Enfin, beaucoup sont dans une situation intermédiaire, avec une dette comprise entre 60 % et 90 % du PIB.

Un cadre de surveillance fondé sur les risques permettrait d'adapter l'actuelle référence d'ajustement de la dette au ratio d'endettement propre à chaque pays, tandis que l'obligation de maintenir les déficits budgétaires de manière crédible en dessous de 3 % du PIB serait préservée. La référence actuelle d'ajustement de la dette (la règle dite du 1/20^e) suppose, dans les circonstances actuelles de ratios d'endettement élevés de l'après-COVID, un effort budgétaire concentré en début de période trop contraignant, qui risque de compromettre la croissance et est procyclique⁸. Il convient d'admettre que les États membres très endettés ne peuvent pas respecter la référence actuelle d'ajustement de la dette de 1/20^e, car une réduction de leurs ratios d'endettement à ce rythme aurait une incidence désastreuse sur la croissance et donc sur la soutenabilité de la dette elle-même. En conséquence, la Commission propose de passer à un cadre de surveillance davantage axé sur les risques, qui accorde une place centrale à la soutenabilité de la dette et qui, pour différencier davantage les pays, tient compte des défis posés par leur dette publique, tout en respectant un cadre de l'UE transparent et commun conforme aux valeurs de référence de 3 % du PIB et de 60 % du PIB prévues par le traité.

Les plans nationaux à moyen terme devraient garantir une trajectoire d'ajustement durable de la dette grâce à un assainissement progressif et à des réformes et des

⁸ Concernant cette référence, voir l'article 2, paragraphe 1bis, du règlement (CE) n° 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).

investissements. Les États membres devraient présenter des plans budgétaires et structurels à moyen terme qui garantissent que la dette sera maintenue ou ramenée sur une trajectoire durable avant la fin de la période d'ajustement, ainsi que des engagements en matière d'investissements publics et de réformes prioritaires. Le cadre proposé ne fait pas de compromis entre réformes et investissements, d'un côté, et ajustement budgétaire, de l'autre. L'amélioration de la qualité des finances publiques et la protection des investissements publics devraient être au cœur des plans budgétaires et structurels à moyen terme, compte tenu du rôle essentiel que jouent les investissements publics et les réformes dans le renforcement de la croissance potentielle et la réponse aux grands défis systémiques tels que la double transition écologique et numérique.

En outre, les États membres pourraient s'engager à réaliser un ensemble de réformes et d'investissements qui contribueraient à ramener la dette sur une trajectoire soutenable et qui pourraient ainsi sous-tendre une trajectoire d'ajustement plus progressive, étalée sur une plus longue période. La trajectoire d'ajustement, les réformes et les investissements seront examinés avec la Commission et, une fois évalués positivement, seront adoptés par le Conseil. Les plans devraient être traduits dans les budgets nationaux pour l'ensemble de la période d'ajustement, les États membres n'ayant la possibilité de réviser leur plan qu'après une période minimale de quatre ans. Cette période d'ajustement minimale pourrait être allongée pour correspondre à la législature nationale, si les États membres le souhaitent. Le plan pourrait être révisé plus tôt en cas de circonstances objectives rendant sa mise en œuvre irréalisable; le plan révisé devrait toutefois être soumis au même processus de validation. Des révisions fréquentes entameraient la crédibilité des plans comme point d'ancrage de politiques prudentes.

Un indicateur opérationnel unique, fondé sur la soutenabilité de la dette, servirait de base à la définition de la trajectoire d'ajustement budgétaire et à la surveillance budgétaire annuelle, ce qui simplifierait considérablement le cadre budgétaire et renforcerait la transparence. L'utilisation, comme indicateur opérationnel unique pour la surveillance, des dépenses primaires nettes financées au niveau national, c'est-à-dire les dépenses déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et à l'exclusion des dépenses d'intérêts ainsi que des dépenses conjoncturelles de chômage, permettrait l'activation des stabilisateurs automatiques, et notamment la variation des recettes et dépenses échappant au contrôle direct de l'État. Il en résulterait un plus haut degré de stabilisation macroéconomique. Alors que les États membres pourraient utiliser d'autres indicateurs à des fins budgétaires nationales (par exemple, le solde structurel), la surveillance budgétaire annuelle au niveau de l'UE serait effectuée uniquement à l'aide de cet indicateur opérationnel unique et donc de la trajectoire des dépenses. Cet indicateur opérationnel unique devrait être défini de manière à garantir la soutenabilité de la dette. La trajectoire pluriannuelle convenue des dépenses primaires nettes devrait permettre de placer ou de maintenir la dette sur une trajectoire descendante au plus tard à la fin de la période

d'ajustement, ou de la maintenir à des niveaux prudents, tout en veillant à ce que le déficit budgétaire reste inférieur à 3 % du PIB à moyen terme⁹.

3.3 Accord sur les plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme

Le plan budgétaire et structurel national à moyen terme serait au centre du pacte de stabilité et de croissance réformé et serait proposé par l'État membre sur la base d'un cadre commun de l'UE. Le cadre commun de l'UE révisé fixerait les exigences à respecter afin que la dette publique soit placée sur une trajectoire descendante, ou reste à des niveaux prudents, et que le déficit budgétaire soit maintenu en dessous de 3 % du PIB. Le cadre commun de l'UE établirait également les critères d'évaluation des réformes et des investissements sous-tendant une éventuelle extension de la trajectoire d'ajustement. Les plans à moyen terme des États membres devraient se conformer au cadre commun de l'UE révisé.

Sur la base d'une évaluation positive de la Commission, le Conseil adopterait le plan budgétaire et structurel à moyen terme, y compris sa trajectoire budgétaire. La Commission évaluerait le plan au regard du cadre commun de l'UE révisé et ne pourrait fournir une évaluation positive des plans budgétaires et structurels que si la dette est placée sur une trajectoire descendante ou reste à des niveaux prudents, et si le déficit budgétaire est maintenu en dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB à moyen terme. Des discussions multilatérales au sein des comités compétents du Conseil garantiraient la transparence et la responsabilité, le Conseil approuvant l'adéquation du plan. Ce modèle renforcerait l'appropriation nationale. Fondé sur une meilleure intégration des exigences du cadre commun de l'UE révisé dans les débats de politique intérieure, il renforcerait la surveillance budgétaire multilatérale.

3.4 Mise en œuvre du plan national à moyen terme et suivi annuel

Afin de garantir la transparence et de faciliter le suivi efficace de la mise en œuvre des plans budgétaires et structurels à moyen terme, les États membres soumettraient des rapports d'étape annuels. Outre les rapports budgétaires, la mise en œuvre des réformes et des investissements couverts par les plans à moyen terme serait détaillée dans ces rapports¹⁰. Ils serviraient de base à la surveillance exercée chaque année par la Commission et le Conseil, y compris à l'adoption d'éventuelles décisions d'application.

Alors qu'une plus grande marge de manœuvre serait accordée aux États membres pour l'élaboration de leurs trajectoires budgétaires, une application plus stricte des règles de l'UE soutiendrait la surveillance multilatérale. L'application des règles serait renforcée par rapport au cadre actuel. La procédure concernant les déficits excessifs (PDE) resterait inchangée pour les dépassements de la valeur de référence du déficit public de 3 % du PIB (procédure appelée «PDE fondée sur le déficit»). Il s'agit d'un élément bien établi de la

⁹ La Commission utilisera son cadre d'analyse de la soutenabilité de la dette, étant donné qu'il s'agit d'une boîte à outils analytique bien établie permettant d'évaluer les risques pesant sur la soutenabilité de la dette (voir l'encadré 1).

¹⁰ Les interactions pertinentes avec les PRR seront prises en compte pendant la durée de vie de la facilité pour la reprise et la résilience.

surveillance budgétaire de l'UE qui s'est révélé efficace pour influencer le comportement budgétaire et qui, grâce à sa simplicité, est bien compris par les décideurs politiques et le grand public. La PDE à suivre pour les dépassements du critère de la dette (appelée «PDE fondée sur la dette») serait renforcée tant pour l'activation que pour l'abrogation. Elle se concentrerait sur les écarts par rapport à la trajectoire budgétaire convenue, que l'État membre s'est engagé à suivre et qui a été approuvée par le Conseil. Pour les États membres dont la dette publique pose un défi important, tout écart par rapport à la trajectoire convenue entraînerait par défaut l'ouverture d'une PDE. Pour ceux dont la dette publique présente un défi moyen, les écarts pourraient conduire à l'ouverture d'une PDE s'ils sont considérés comme donnant lieu à des «erreurs manifestes». L'éventail des sanctions serait élargi, par exemple par la création de sanctions touchant la réputation (voir la section 4.2).

Un nouvel outil serait créé pour assurer la mise en œuvre des engagements en matière de réformes et d'investissements. Dans le cadre de la réforme proposée, les États membres pourraient demander une trajectoire d'ajustement plus progressive en présentant un ensemble spécifique de réformes et d'investissements prioritaires qui favorisent une croissance durable à long terme et, par conséquent, contribuent à améliorer la dynamique de la dette (voir la section 4.1). En cas de non-respect de ces engagements, un nouvel outil d'exécution conduirait à une révision de la trajectoire d'ajustement visant à rendre celle-ci plus rigoureuse¹¹. Compte tenu du risque particulier de retombées négatives au sein d'une union monétaire, il serait possible d'appliquer des sanctions financières aux pays de la zone euro qui ne respectent pas leurs engagements.

Les cadres et processus nationaux contribueraient à la réalisation des objectifs du plan budgétaire et structurel à moyen terme. Les institutions budgétaires indépendantes joueraient un rôle important dans chaque État membre en évaluant les hypothèses qui sous-tendent les plans, en fournissant une évaluation de l'adéquation des plans au regard de la soutenabilité de la dette et des objectifs à moyen terme propres à chaque pays, et en contrôlant le respect du plan. Cela impliquerait d'améliorer l'organisation et les performances des institutions budgétaires indépendantes. Il en résulterait un plus grand débat au niveau national et donc un degré plus élevé d'adhésion politique et d'appropriation du plan à moyen terme. La Commission réexaminera le mandat et le rôle du comité budgétaire européen dans ce contexte.

3.5 Un cadre plus efficace pour détecter et corriger les déséquilibres macroéconomiques

La pierre angulaire des orientations de la Commission relatives à la PDM serait un dialogue renforcé avec les États membres pour parvenir à une meilleure mise en œuvre grâce à l'appropriation et à l'engagement. On obtiendrait une plus grande appropriation par les États membres en parvenant à une compréhension commune, entre les États membres et la Commission, des problèmes recensés dans le cadre de la PDM et des politiques nécessaires pour y remédier. Cela impliquerait un dialogue, débouchant sur un engagement des États membres à inclure, dans leur plan budgétaire et structurel à moyen terme, les

¹¹ Les modalités précises et la base juridique de cet instrument devront être précisées.

réformes et les investissements nécessaires pour prévenir ou corriger les déséquilibres macroéconomiques.

En outre, le rôle préventif de la PDM devrait être renforcé dans un environnement macroéconomique caractérisé par des risques nouveaux. Tant le premier examen analytique des déséquilibres dans le rapport sur le mécanisme d'alerte (RMA) que l'évaluation de l'existence de déséquilibres dans les bilans approfondis seraient rendus plus prospectifs, le but étant de détecter les déséquilibres émergents et d'y remédier à un stade précoce. Cela pourrait impliquer l'établissement d'un plus grand nombre de bilans approfondis lorsque les variables liées aux flux présentent des tendances négatives, indiquant des risques élevés d'accumulation des déséquilibres. Cela pourrait également avoir pour résultat que les bilans approfondis concluent plus fréquemment à l'absence de déséquilibres.

La réforme réduirait l'inertie qui a caractérisé la PDM, en fondant davantage l'évaluation des déséquilibres sur l'évolution des risques et la mise en œuvre des politiques. Cela implique, au moment d'évaluer si les déséquilibres macroéconomiques ont été corrigés, d'accorder plus de poids aux évolutions tendancielle jugées durables et aux politiques correctives mises en œuvre. Cette approche conduirait à la sortie des États membres de la PDM lorsque des politiques visant à remédier aux déséquilibres sont en place et que les déséquilibres des stocks sont continuellement corrigés.

Enfin, la réforme viserait à mettre en place une PDM clairement axée sur les problèmes macroéconomiques qui touchent les États membres et, dans le même temps, donnerait plus de visibilité aux dimensions «UE» et «zone euro» des déséquilibres. Cela pourrait mettre en évidence les vulnérabilités susceptibles de toucher l'UE et la zone euro dans leur ensemble, ainsi que la contribution respective des différents États membres à ces vulnérabilités. Cela permettrait d'internaliser les effets d'entraînement et d'alimenter les recommandations pour la zone euro.

Pour exploiter pleinement les synergies entre la PDM et le cadre budgétaire, le réexamen prévoit plusieurs liens. Premièrement, pour les États membres qui affichent des déséquilibres, les plans budgétaires et structurels à moyen terme devraient également inclure des réformes et des investissements visant à corriger ces déséquilibres. Deuxièmement, pour les pays présentant des déséquilibres excessifs, dans le cas où les réformes et les investissements pertinents pour la PDM qui sous-tendent une période d'ajustement plus longue n'auraient pas été mis en œuvre, le lancement de la procédure concernant les déséquilibres excessifs serait envisagé. Enfin, si une procédure concernant les déséquilibres excessifs est lancée, l'État membre concerné serait invité à présenter un plan budgétaire et structurel révisé, qui ferait ainsi office de plan de mesures correctives actuellement prévu par le droit de l'Union¹².

¹² Concernant le plan de mesures correctives, voir l'article 8 du 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).

4. Comment le cadre révisé de gouvernance économique fonctionnerait-il dans la pratique?

S'appuyant sur les principaux aspects de la réforme exposés dans la section précédente, la présente section aborde certaines questions spécifiques liées au fonctionnement du cadre budgétaire commun de l'UE révisé. Ces questions concernent l'établissement et l'approbation des plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme; l'évaluation de la conformité des résultats budgétaires avec la trajectoire de dépenses approuvée; ainsi que la détection des déséquilibres macroéconomiques et le suivi de leur correction. La présente section porte également sur le cadre régissant l'assistance financière, c'est-à-dire le cadre relatif aux États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière.

4.1 Modalités d'établissement et d'approbation des plans

Soumission, évaluation, approbation et révision des plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme

Au titre du cadre commun, la Commission proposerait, pour les États membres dont l'endettement pose un défi important ou moyen, une trajectoire d'ajustement pluriannuelle de référence en termes de dépenses primaires nettes, couvrant au moins quatre ans. Cette trajectoire d'ajustement de référence serait fondée sur la soutenabilité de la dette, ce qui signifie que, pour les États membres confrontés à des difficultés budgétaires importantes ou modérées, elle devrait garantir que, même en l'absence de mesures budgétaires supplémentaires, la dette reste sur une trajectoire descendante plausible après la période d'ajustement budgétaire et que le déficit reste inférieur au seuil de 3 % du PIB (voir l'encadré 1 pour plus de détails). Pour chaque État membre, la trajectoire pluriannuelle des dépenses qui placerait la dette sur une trajectoire descendante pourrait ainsi être traduite dans le niveau correspondant du solde primaire structurel à atteindre à la fin de la période de quatre ans. L'analyse de la soutenabilité de la dette¹³, la trajectoire d'ajustement pluriannuelle de référence et le niveau correspondant du solde primaire structurel à la fin de la période d'ajustement de quatre ans seraient rendus publics par la Commission. Ces éléments constitueraient une référence commune pour l'évaluation des plans proposés par les États membres.

En proposant la trajectoire d'ajustement de référence couvrant au moins quatre ans, la Commission appliquerait le cadre commun suivant:

- Pour les États membres dont la dette publique pose un défi important, la trajectoire de référence des dépenses nettes devrait garantir qu'à l'horizon du plan (quatre ans), i) la dette sur dix ans, dans l'hypothèse de politiques inchangées, suit une trajectoire descendante continue et plausible et ii) le déficit reste inférieur à la valeur de référence de 3 % du PIB, dans l'hypothèse de politiques inchangées et sur la même période de dix ans.

¹³ L'analyse de la soutenabilité de la dette ne jouerait un rôle d'outil d'évaluation des risques que dans la conception des plans, et non dans leur mise en œuvre.

- Pour les États membres dont la dette publique pose un défi moyen, la trajectoire de référence des dépenses nettes devrait garantir que, i) au plus tard trois ans après la période couverte par le plan, la dette sur dix ans suit une trajectoire descendante continue et plausible, dans l'hypothèse de politiques inchangées; et que ii) à l'horizon du plan, le déficit reste inférieur à la valeur de référence de 3 % du PIB sur la même période de dix ans.

Pour évaluer la plausibilité de ce scénario, la Commission utiliserait des tests de résistance et une analyse stochastique, simulant des chocs communs liés aux taux d'intérêt à court et à long terme, à la croissance du PIB nominal, au solde budgétaire primaire et aux taux de change nominaux. Cette analyse serait rendue publique en même temps que la trajectoire de référence des dépenses nettes. La Commission publierait en outre la méthode employée et les données sous-jacentes.

Lors de l'évaluation du plan, la Commission évaluera également si le maintien du déficit en dessous de 3 % du PIB est garanti de manière crédible sur une période de dix ans.

Pour les États membres dont la dette publique pose un défi mineur, le déficit devrait être maintenu en dessous de cette valeur de référence, dans l'hypothèse de politiques inchangées, sur une période de dix ans, au maximum trois ans après la période couverte par le plan.

Ensuite, chaque État membre soumettrait un plan budgétaire et structurel à moyen terme pour une évaluation par la Commission et une approbation par le Conseil. Ce plan décrirait la trajectoire budgétaire à moyen terme, ainsi que les engagements en matière de réformes et d'investissements. La trajectoire d'ajustement budgétaire serait fixée en termes de dépenses primaires nettes, c'est-à-dire les dépenses déduction faite des mesures discrétionnaires liées aux recettes et à l'exclusion des dépenses d'intérêts ainsi que des dépenses conjoncturelles de chômage. La trajectoire budgétaire à moyen terme serait traduite en plafonds de dépenses annuels correspondants. Pour les États membres à l'égard desquels la PDM a détecté des déséquilibres, les plans prévoiraient également des réformes et des investissements visant à corriger ces déséquilibres. La présentation du plan serait précédée d'un dialogue technique approfondi avec la Commission. La Commission évaluerait le plan à moyen terme de manière intégrée, en tenant compte des interactions entre la trajectoire budgétaire, d'une part, et les réformes et les investissements, d'autre part. L'évaluation se ferait sur la base d'un cadre d'évaluation commun de l'UE et de méthodes transparentes, en conservant la possibilité de demander des informations supplémentaires ou un plan révisé.

L'État membre pourrait demander un allongement de la période d'ajustement de trois ans au maximum, qui lui serait accordé s'il étaye son plan par un ensemble de réformes et d'investissements favorisant une croissance durable et la soutenabilité de la dette. Les États membres pourraient proposer une trajectoire d'ajustement plus progressive, à condition que celle-ci soit étayée par une série d'engagements en matière de réformes et d'investissements prioritaires. Ces engagements seraient évalués à l'aide d'un cadre d'évaluation commun de l'UE (voir la sous-section suivante). Ils devraient soutenir la soutenabilité de la dette et répondre aux priorités et objectifs communs de l'UE, tout en garantissant que le plan budgétaire et structurel national aborde l'ensemble ou un sous-ensemble significatif des recommandations par pays pertinentes. Les réformes et les

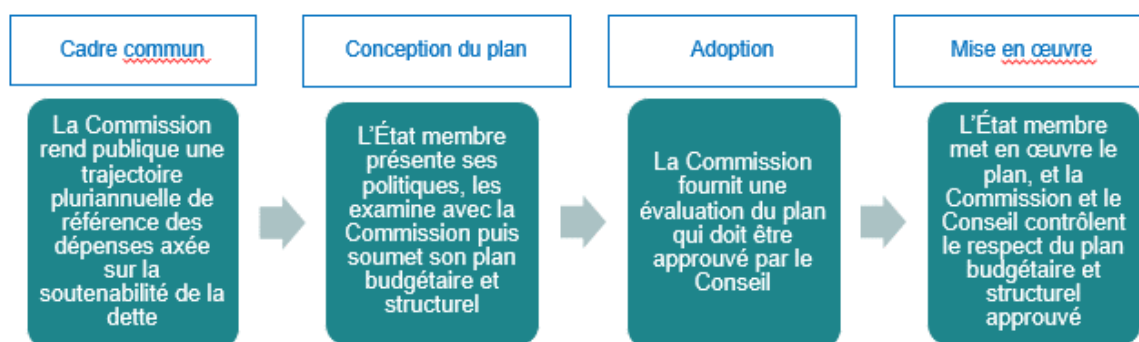
investissements pertinents prévus dans les PRR seraient dûment pris en compte pendant la durée de vie de la facilité pour la reprise et la résilience.

Ensuite, le plan serait adopté par le Conseil sur la base d'une évaluation de la Commission. Après l'évaluation du plan à moyen terme par la Commission, sur la base d'un cadre d'évaluation commun, le Conseil adopterait le plan ou recommanderait à l'État membre de présenter un plan modifié. En l'absence d'accord entre l'État membre et la Commission, la trajectoire pluriannuelle de référence des dépenses nettes serait utilisée par la Commission et le Conseil aux fins de la surveillance et de l'exécution budgétaires.

Enfin, l'État membre mettrait en œuvre le plan et la Commission et le Conseil assureraient un suivi annuel dans le cadre du Semestre européen. Le plan national approuvé par le Conseil devrait engager les budgets nationaux annuels pour une période d'au moins quatre ans. La trajectoire budgétaire convenue ne pourrait être révisée avant la fin de cette période que dans le cas de circonstances objectives rendant la mise en œuvre du plan impossible. Toute révision proposée par l'État membre devrait être évaluée par la Commission et adoptée par le Conseil, comme pour le plan lui-même.

Pour les États membres qui se trouvent dans une situation de déséquilibre macroéconomique alors que le plan à moyen terme est déjà en place, le plan ne serait pas, en règle générale, rouvert pour intégrer les mesures prises pour corriger cette situation. Un dialogue stratégique avec l'État membre concerné serait engagé afin de déterminer les mesures nécessaires pour corriger les déséquilibres. Ces mesures seraient communiquées par l'État membre dans une lettre et seraient éventuellement intégrées dans le plan à moyen terme lors de sa mise à jour, sur la base du processus d'évaluation et d'approbation décrit plus haut (encadré 2).

Figure 3: Aperçu de la procédure



Cadre commun d'évaluation du plan à moyen terme

Au cours de la phase de conception, la Commission évaluerait si la trajectoire d'ajustement budgétaire pluriannuelle proposée par les États membres permet de garantir que la dette est placée ou maintenue sur une trajectoire descendante au plus tard à la fin de la période d'ajustement ou reste à des niveaux prudents et que le déficit est maintenu en dessous de 3 % du PIB à moyen terme. La trajectoire d'ajustement de

référence servirait de base commune pour la discussion et pour l'évaluation des plans par la Commission. La trajectoire d'ajustement de référence devrait également permettre de maintenir le déficit en dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB à moyen terme. Pour les États membres qui font déjà l'objet d'une PDE lors de la soumission du plan, la Commission évaluerait si le plan est conforme aux recommandations et décisions pertinentes du Conseil.

Si un État membre demandait une prolongation de la période d'ajustement de trois ans au maximum, cette demande serait évaluée positivement dans le cas où la trajectoire d'ajustement plus longue est étayée par des engagements en matière de réformes et d'investissements appropriés et limités dans le temps. Les États membres seraient censés fournir une documentation approfondie et transparente, présentant une analyse quantitative des coûts à court terme, le cas échéant, et des effets sur le budget et la croissance potentielle à moyen terme des engagements en matière de réformes et d'investissements. Lors de l'examen de cette demande, la Commission utiliserait les critères suivants pour évaluer l'ensemble des engagements en matière de réformes et d'investissements présentés par les États membres. Ces engagements devraient:

- être favorables à la croissance et soutenir la viabilité budgétaire;
- porter sur les priorités communes de l'UE, notamment les plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat (alignés sur les objectifs de la loi européenne sur le climat), les feuilles de route stratégiques nationales pour la décennie numérique¹⁴, et la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux, et garantir que le plan budgétaire et structurel tient compte de la totalité ou d'un sous-ensemble important des recommandations par pays pertinentes, y compris, le cas échéant, les recommandations formulées dans le cadre de la PDM;
- être suffisamment détaillés, concentrés sur le début de la période, limités dans le temps et vérifiables;
- faire en sorte que les priorités en matière d'investissement propres à chaque pays puissent être traitées sans entraîner de réductions d'investissement ailleurs au cours de la période de planification.

Sur la base d'une évaluation positive de la Commission, le Conseil adopterait la trajectoire d'ajustement prolongée et les engagements en matière de réformes et d'investissements qui la sous-tendent.

¹⁴ Présentées, conformément à l'article 7 de la décision du Parlement européen et du Conseil établissant le programme d'action à l'horizon 2030 «La voie à suivre pour la décennie numérique», neuf mois après la date de son entrée en vigueur (prévue en janvier 2023).

Concrètement, les spécifications techniques suivantes seraient importantes pour la formulation du plan à moyen terme de l'État membre et son évaluation par la Commission:

- Le plan devrait présenter des hypothèses et des projections concernant la trajectoire des variables macrobudgétaires pertinentes. Cela couvrirait la trajectoire macroéconomique et budgétaire pour la période d'ajustement couverte par le plan et l'extension ultérieure (dans l'hypothèse de politiques inchangées) des projections pour les 10 années suivantes. Les projections de la dette dans l'hypothèse de politiques inchangées à intégrer dans le plan devraient être en accord avec les projections comparables de la Commission (voir l'encadré 1 pour plus de détails).
- Le plan d'un État membre qui demande une extension de la période d'ajustement devrait comprendre une documentation approfondie et transparente, permettant d'établir la manière dont l'ensemble des engagements en matière de réformes et d'investissements soutient la croissance durable et la viabilité budgétaire, ainsi qu'une analyse quantitative des conséquences sur le budget à moyen terme et sur la croissance potentielle de l'ensemble des réformes et des investissements qui sous-tendent l'extension de la période d'ajustement.
- Le plan comprendrait les dépenses prévues financées par des subventions de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), des fonds de la politique de cohésion et d'autres transferts de l'UE. D'autres exigences en matière de données et de rapports, tant pour le plan à moyen terme lui-même que pour le rapport de mise en œuvre annuel, devraient être précisées, en partant des exigences actuelles relatives aux programmes de stabilité ou de convergence et aux programmes nationaux de réforme, mais à plus longue échéance.
- La trajectoire pluriannuelle convenue des dépenses primaires nettes serait traduite en plafonds de dépenses annuels pour la période d'ajustement, à respecter en ce qui concerne les dépenses financées au niveau national, tandis que le plan inclurait les dépenses prévues financées par la facilité pour la reprise et la résilience, des fonds de la politique de cohésion et d'autres transferts de l'UE. La trajectoire serait fixée de manière qu'une partie importante des besoins d'assainissement soit satisfaite au cours de la période d'ajustement et ne soit pas laissée aux gouvernements futurs. Une surveillance budgétaire annuelle et en cours d'année permettrait de suivre l'évolution des dépenses afin d'éviter que de petits dérapages annuels ne conduisent par accumulation à des écarts importants par rapport à la trajectoire.

4.2 Comment évaluer la conformité des résultats budgétaires et structurels?

Principes d'évaluation de la conformité

La mise en œuvre des plans budgétaires et structurels à moyen terme serait évaluée par rapport à la trajectoire pluriannuelle des dépenses primaires nettes approuvée par le Conseil. Alors que le suivi et l'application continueraient d'être fondés sur le cycle de surveillance annuelle et en cours d'année, avec un rôle particulier pour les rapports annuels, l'objectif de la surveillance serait d'assurer le respect du plan à moyen terme. Les dépenses

financées au niveau national devraient rester dans la trajectoire pluriannuelle convenue des dépenses primaires nettes. Étant donné que l'utilisation des dépenses primaires nettes en tant qu'indicateur opérationnel unique pour la surveillance permettrait le déploiement des stabilisateurs automatiques, aucun écart par rapport à la trajectoire en raison de conditions conjoncturelles ne serait justifié (car cela risquerait d'être appliqué de manière asymétrique en période difficile et de compromettre ainsi l'ajustement et la soutenabilité de la dette). De même, alors que les États membres demeureraient libres d'entreprendre des réformes ou des investissements supplémentaires, les nouvelles initiatives au niveau des politiques n'impliqueraient pas une réouverture de la trajectoire pluriannuelle convenue des dépenses primaires nettes.

Des clauses dérogatoires strictes sont nécessaires pour faire face aux situations exceptionnelles dans lesquelles la trajectoire d'ajustement approuvée ne pourrait pas être respectée de manière réaliste. Le respect strict de la trajectoire pluriannuelle convenue des dépenses primaires nettes permettrait à la politique budgétaire d'être contracyclique, en constituant des tampons budgétaires en période de conjoncture favorable et en permettant les réactions nécessaires en période de conjoncture défavorable¹⁵. Toutefois, en cas de chocs majeurs survenant dans la zone euro ou dans l'UE dans son ensemble, une clause dérogatoire générale serait maintenue pour faire face à une grave récession économique, ce qui permettrait un écart temporaire par rapport à la trajectoire budgétaire. En outre, une clause de «circonstances exceptionnelles» autoriserait des écarts temporaires par rapport à la trajectoire budgétaire à moyen terme en cas de circonstances exceptionnelles échappant au contrôle du gouvernement et ayant des conséquences majeures sur les finances publiques d'un État membre. L'ampleur globale du choc devrait pour cela dépasser une fourchette «normale» (par exemple, les coûts liés aux catastrophes naturelles devraient être anticipés dans les limites d'une certaine marge). Le déclenchement et l'extension des clauses générales ou propres à un pays nécessiteraient le consentement du Conseil.

Afin d'accroître l'appropriation et la transparence au niveau national, des institutions budgétaires indépendantes pourraient jouer un rôle dans le contrôle du respect des plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme en vue de soutenir les gouvernements nationaux. Les institutions budgétaires indépendantes pourraient fournir une évaluation ex ante de l'adéquation des plans et de leurs prévisions sous-jacentes, ce qui aiderait le gouvernement national dans la phase de conception. Cela permettrait d'accroître l'appropriation des plans au niveau national et de renforcer la transparence avant l'approbation du plan au niveau de l'UE. En outre, les institutions budgétaires indépendantes pourraient renforcer l'application au niveau national en étant chargées de fournir une évaluation de la conformité ex post des résultats budgétaires par rapport à la trajectoire pluriannuelle convenue des dépenses primaires nettes et, le cas échéant, une évaluation de la

¹⁵ La complémentarité entre l'adhésion à une politique budgétaire fondée sur des règles et la nécessité d'une coordination pour faire face à des situations exceptionnelles a été reconnue dans les critères d'éligibilité pour l'activation de l'instrument de protection de la transmission de la Banque centrale européenne (BCE), puisque le respect par les États membres du cadre budgétaire de l'UE constitue l'un des critères à prendre en compte par le conseil des gouverneurs de la BCE lorsqu'il décide d'activer l'instrument.

validité des explications concernant les écarts par rapport à cette trajectoire. La Commission et le Conseil, responsables de la surveillance au niveau de l'UE, pourraient prendre en considération l'évaluation des institutions budgétaires indépendantes mais conserveraient nécessairement le pouvoir de proposer et d'adopter la décision finale.

Contrôle du respect de la trajectoire budgétaire à moyen terme et ouverture de PDE

Une application ex post plus stricte serait la contrepartie nécessaire d'un cadre de surveillance fondé sur les risques qui laisse une plus grande marge de manœuvre aux États membres pour fixer leurs trajectoires d'ajustement. L'évaluation du respect et de l'application serait effectuée de manière continue, notamment sur la base des rapports de mise en œuvre annuels et des données communiquées dans le cadre de la PDE. Pour les États membres de la zone euro, la Commission évaluerait également à l'automne la conformité des projets de plans budgétaires avec la trajectoire pluriannuelle convenue des dépenses primaires nettes. Il ne serait plus nécessaire d'émettre des recommandations budgétaires annuelles pour les États membres qui respectent leurs plans à moyen terme. Dans le même temps, la Commission et le Conseil pourraient émettre des recommandations accompagnées d'alertes rapides avant que les conditions d'ouverture d'une PDE ne soient remplies, à savoir s'ils constatent de forts risques de franchissement du seuil de 3 % du PIB ou en cas d'écarts par rapport à la trajectoire pluriannuelle convenue des dépenses primaires nettes qui ne conduisent pas à l'ouverture d'une PDE.

La PDE fondée sur le déficit serait maintenue, tandis que la PDE fondée sur la dette serait renforcée et deviendrait un outil essentiel pour imposer le respect de la trajectoire pluriannuelle convenue des dépenses primaires nettes. Les règles existantes relatives à l'ouverture et à la clôture d'une PDE fondée sur le déficit resteraient inchangées. Le processus de lancement d'une PDE fondée sur la dette en vertu des règles réformées serait activé lorsqu'un État membre dont la dette est supérieure à 60 % du PIB s'écartere de la trajectoire pluriannuelle des dépenses primaires nettes convenue dans son plan budgétaire à moyen terme approuvé par le Conseil. Dans ce cas, la Commission élaborerait un «rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3» qui évaluerait les facteurs pertinents, comme le prévoit le traité. Pour un État membre dont la dette pose un défi important, tout écart par rapport à la trajectoire convenue entraînerait par défaut l'ouverture d'une PDE. La trajectoire à respecter dans le cadre de la PDE serait en principe celle qui a été initialement approuvée par le Conseil. Au cas où cette trajectoire initiale ne serait plus réalisable, en raison de circonstances objectives, la Commission pourrait proposer au Conseil une trajectoire modifiée dans le cadre de la PDE. En outre, en l'absence des réformes et investissements qui sous-tendent une trajectoire d'ajustement plus progressive, un nouvel outil d'exécution conduirait à une révision de la trajectoire d'ajustement dans un sens plus restrictif. La Commission utiliserait des comptes de contrôle notionnels pour chaque État membre afin de suivre les écarts cumulés par rapport à la trajectoire pluriannuelle convenue des dépenses primaires nettes au fil du temps. Cela renforcerait la mémoire à moyen terme du système et éviterait que les petits écarts ne s'accumulent et finissent par former de grands écarts.

Les mécanismes d'exécution devraient être renforcés:

- L'utilisation effective des *sanctions financières* serait facilitée par la réduction de leurs montants.
- Les *sanctions touchant la réputation* seraient renforcées. Par exemple, les ministres des États membres faisant l'objet d'une PDE pourraient également être tenus de présenter au Parlement européen les mesures prises pour se conformer aux recommandations de la PDE.
- La *conditionnalité macroéconomique* existe pour les fonds structurels et pour la facilité pour la reprise et la résilience et serait appliquée dans un esprit comparable. Le financement provenant de l'UE pourrait également être suspendu lorsque les États membres n'ont pas entrepris d'actions suivies d'effets pour corriger leur déficit excessif.

Des conditions claires devraient être remplies pour l'abrogation des PDE. L'abrogation exigerait que le déficit reste de manière crédible inférieur à 3 % du PIB (conformément aux dispositions actuelles) et, pour les PDE fondées sur la dette, que l'État membre démontre le respect durable de la trajectoire pluriannuelle convenue des dépenses primaires nettes pendant trois ans, faisant en sorte que la dette soit placée de manière crédible sur une trajectoire descendante à la fin de la période d'ajustement.

Contrôle du respect des engagements en matière de réformes et d'investissements

Le respect des engagements approuvés en matière de réformes et d'investissements qui sous-tendent une trajectoire budgétaire plus progressive serait contrôlé chaque année dans le cadre du Semestre européen. Pour assurer un suivi adéquat, le plan national à moyen terme devrait être suffisamment détaillé et comprendre un calendrier pour la mise en œuvre des engagements en matière de réformes et d'investissements. Les États membres rendront compte des progrès réalisés dans la mise en œuvre de ces engagements dans leurs rapports annuels, accompagnés d'un rapport sur les mesures prises pour donner suite aux recommandations par pays.

Un nouvel outil serait créé pour faire respecter les engagements en matière de réformes et d'investissements qui sous-tendent une trajectoire d'ajustement plus progressive. Si un État membre ne respectait pas ses engagements en matière de réformes et d'investissements, cet outil habiliterait l'UE à demander une révision de la trajectoire pluriannuelle des dépenses primaires nettes (dans un sens plus restrictif et tout en garantissant des finances publiques de grande qualité) et (pour les États membres de la zone euro) à imposer également des sanctions financières.

4.3 Comment mieux détecter les déséquilibres macroéconomiques et en évaluer l'évolution?

La détermination conjointe d'une stratégie visant à remédier aux déséquilibres, grâce à un dialogue et à un engagement accrus, serait au cœur de la PDM réformée.

- Comme pour la trajectoire d'ajustement budgétaire, la méthode d'action visant à prévenir et à corriger les déséquilibres macroéconomiques serait fondée sur une *meilleure appropriation*, à la suite d'un dialogue avec la Commission sur la base du

bilan approfondi de cette dernière et, le cas échéant, des recommandations par pays. Cela se traduirait par des engagements pris dans le plan budgétaire et structurel à moyen terme, dont la mise en œuvre serait prise en compte dans l'analyse de l'évolution des déséquilibres.

- Comme dans le cadre de la surveillance budgétaire, un *processus de suivi et d'application renforcé* serait envisagé pour la PDM. Par conséquent, la procédure concernant les déséquilibres excessifs resterait l'outil nécessaire pour exécuter les mesures prises dans les États membres présentant des déséquilibres macroéconomiques excessifs, y compris des déséquilibres qui compromettent ou risquent de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, lorsque ces États membres ne prennent pas de mesures appropriées.
- Pour assurer la cohérence globale avec les engagements pris dans le plan budgétaire et structurel à moyen terme, si une procédure concernant les déséquilibres excessifs était lancée, cela entraînerait la *réouverture du plan budgétaire et structurel sur la base d'un plan révisé présenté par l'État membre, qui servirait de plan de mesures correctives dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres excessifs*. Ce plan unique permettrait un processus de suivi macrobudgétaire plus cohérent et intégré.
- Pour renforcer l'*orientation macroéconomique et la dimension UE/zone euro*, le tableau de bord de la PDM serait complété par des valeurs relatives à l'UE et à la zone euro pour tous les indicateurs. Les défis systémiques, notamment ceux liés au changement climatique, à l'environnement et à la transition énergétique, seront pris en considération dans le cadre du Semestre européen et mentionnés dans le rapport sur le mécanisme d'alerte (AMR) et le bilan approfondi s'ils ont un lien évident avec les déséquilibres macroéconomiques.
- Pour permettre une *détection plus prospective et précoce des risques*, une PDM réformée doit accorder une plus grande attention aux variables liées aux flux, tout au long des principales étapes de la surveillance de la PDM. L'AMR mettrait davantage l'accent sur la poursuite ou non des tendances d'après les projections, et sur leurs répercussions attendues dans les États membres sélectionnés pour un bilan approfondi. Cela permettrait d'effectuer des bilans approfondis plus fréquents lorsque des tendances négatives sont observées, même si elles ne se reflètent pas entièrement dans les déséquilibres de stocks. L'évaluation de l'existence de déséquilibres resterait fondée sur les trois critères «gravité», «évolution» et «mesures prises». Toutefois, les critères «évolution» et «mesures prises» par l'État membre concerné auraient plus de poids dans l'évaluation. Cela pourrait contribuer à réduire l'inertie perçue dans la classification des déséquilibres.
- Pour accroître la dynamique de la PDM, la *sortie des États membres de la PDM serait fondée sur des critères précis*. Parmi ces critères pourraient figurer, par exemple, une réduction des déséquilibres depuis au moins deux ans et des flux permettant d'escompter une réduction supplémentaire suffisante; les prévisions devraient montrer

des améliorations continues et les engagements en matière de politique, y compris ceux définis dans le plan budgétaire et structurel national, devront avoir été mis en œuvre. Des bilans approfondis plus courts pourraient être élaborés lorsque les déséquilibres sont en cours de correction, tandis que des rapports complets seraient prévus tous les trois ans, en règle générale, à moins que la Commission ne voie la nécessité d'une telle analyse dans l'intervalle.

4.4 Surveillance post-programme ciblée et rationalisée

Le réexamen de la gouvernance économique comprenait également une évaluation de la surveillance post-programme. Dans la communication de février 2020, il a été estimé que le cadre de surveillance des États membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière avait donné lieu à un certain nombre d'améliorations et fonctionnait généralement bien. Néanmoins, l'importance de conserver une appropriation nationale adéquate des programmes a été soulignée, de même que la persistance de problèmes de transparence et de responsabilité¹⁶.

La flexibilité de la surveillance renforcée en tant qu'outil de résolution des crises doit être préservée. La surveillance renforcée s'est révélée être un instrument flexible, ayant été utilisée avec succès à la fin d'un programme d'ajustement macroéconomique pour la Grèce, de 2018 à 2022. Elle a permis un suivi efficace des engagements en matière de réformes, aboutissant à une transition ultérieure vers une surveillance post-programme. Toutefois, la valeur de la surveillance renforcée en tant que mesure d'intervention précoce reste tout aussi importante pour éviter que la situation d'un État membre de la zone euro ne se détériore au point de nécessiter un programme d'ajustement macroéconomique.

La surveillance post-programme devrait avoir des objectifs clairs, dont devrait dépendre son intensité. La surveillance post-programme serait axée sur: i) l'évaluation de la capacité de remboursement au regard de la situation économique, budgétaire et financière; ii) le suivi de la mise en œuvre des réformes inachevées qui ont débuté dans le cadre du programme d'ajustement; et iii) l'évaluation de la nécessité de mesures correctives dans le contexte des préoccupations relatives à la capacité de remboursement ou au maintien de l'accès aux marchés. L'intensité de la surveillance post-programme évoluerait avec le temps, en fonction de la modification des priorités et de l'évaluation des risques. Les premières années seraient plus intenses, car il serait également nécessaire de surveiller la mise en œuvre des réformes inachevées qui ont débuté dans le cadre du programme d'ajustement, mais au fil du temps, ce suivi se simplifierait au fur et à mesure de la mise en œuvre des réformes. Ainsi, en temps «normal», la surveillance post-programme se concentrerait sur l'évaluation de la capacité de remboursement en tenant compte de la situation économique, budgétaire et financière et pourrait être rationalisée lorsque les risques de non-remboursement seraient jugés faibles, notamment par une meilleure intégration avec les autres outils de surveillance.

¹⁶ Depuis lors, la Cour des comptes européenne a constaté que, si la surveillance post-programme était un outil approprié, son efficacité était entravée par des objectifs peu clairs et par une rationalisation et des priorités insuffisantes dans la mise en œuvre, et elle a adressé plusieurs recommandations à la Commission afin qu'elle envisage de remédier à ces lacunes dans le cadre du réexamen de la gouvernance économique.

En cas de détérioration de la situation économique, budgétaire ou financière, cette approche permettrait d'augmenter à nouveau l'intensité de la surveillance post-programme, qui se chargerait d'évaluer si des mesures correctives sont nécessaires.

5. Conclusions

La présente communication expose les principales caractéristiques d'un cadre de gouvernance économique de l'UE réformé. Les principaux éléments qu'elle décrit répondent à la nécessité d'un cadre réformé adapté aux défis de cette décennie. Le financement nécessaire à la transition juste vers une économie numérique et verte, neutre sur le plan climatique, et des ratios de la dette au PIB plus élevés exigent des règles budgétaires qui permettent des investissements stratégiques, tout en préservant la viabilité budgétaire.

La conclusion d'un accord rapide sur la révision des règles budgétaires de l'UE et d'autres éléments du cadre de gouvernance économique est une priorité absolue en cette période critique pour l'économie européenne. Les États membres et la Commission devraient parvenir à un consensus sur la réforme du cadre de gouvernance économique avant les processus budgétaires des États membres pour 2024. Compte tenu des défis croissants auxquels l'UE est confrontée, il est nécessaire de disposer d'une coordination des politiques budgétaires et structurelles forte et d'assurer une surveillance économique et budgétaire efficace. Des finances publiques saines, capables de répondre de manière coordonnée aux défis actuels et de contribuer à la réalisation des priorités communes de l'UE, sont de plus en plus importantes face aux crises récentes et actuelles. Elles permettraient également de rassurer les marchés financiers sur la solidité institutionnelle de la zone euro, qui repose sur des finances publiques viables et sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques dans tous les États membres. L'application de règles budgétaires crédibles et la surveillance des risques pesant sur la stabilité macrofinancière aideront également la Banque centrale européenne à atteindre ses objectifs, compte tenu notamment des difficultés qu'elle rencontre pour honorer son mandat de maintien de la stabilité des prix tout en évitant la fragmentation financière dans la zone euro.

Une réforme approfondie du cadre de gouvernance économique de l'UE nécessiterait des modifications de la législation. Modifier la législation sous-jacente permettrait de clarifier et de simplifier le cadre. Cela offrirait un degré élevé de sécurité juridique pour le fonctionnement d'un cadre réformé, avec la participation nécessaire du Conseil et du Parlement européen. Un accord sur les modifications législatives nécessaires suivrait la procédure législative ordinaire, associant, sur la plupart des aspects, le Conseil et le Parlement européen sur un pied d'égalité.

La plupart des objectifs de la réforme proposée concernant la PDM pourraient être poursuivis dans le cadre des dispositions juridiques existantes. En particulier, l'adoption d'une approche plus prospective visant à mieux évaluer les risques et l'adaptation des critères appliqués pour statuer sur l'existence et la classification des déséquilibres et sur leur correction pourraient être compatibles avec le cadre juridique actuel.

Sur la base de ces orientations et de la discussion qui s'ensuivra, la Commission envisagera de présenter des propositions législatives. Elle fournira à nouveau des orientations en matière de politique budgétaire pour la période à venir au premier trimestre de 2023. Ces orientations faciliteront la coordination des politiques budgétaires et l'élaboration des programmes de stabilité ou de convergence des États membres pour 2024 et au-delà. Elles tiendront compte de la conjoncture économique, de la situation spécifique de chaque État membre et des orientations définies dans la présente communication, à condition qu'un degré suffisant de convergence entre les États membres soit atteint d'ici-là. Au printemps 2023, ces orientations s'incarneront dans des recommandations par pays.

Encadré 1: Le critère de soutenabilité de la dette

Pour déterminer la trajectoire d'ajustement de référence assurant la convergence de la dette vers des niveaux prudents, la Commission utiliserait une méthode bien établie et transparente, s'inspirant de son cadre d'analyse de la soutenabilité de la dette, et convenue avec les États membres. Pour les États membres dont la dette publique pose un défi important, la Commission proposerait une trajectoire d'ajustement de référence garantissant que, dans chaque État membre, après la mise en œuvre intégrale du plan, la dette resterait sur une trajectoire descendante plausible après la période d'ajustement, sur la base d'une trajectoire sur dix ans et dans l'hypothèse de politiques inchangées après la période d'ajustement. Cette trajectoire d'ajustement de référence est associée à un niveau du solde primaire structurel à la fin de la période d'ajustement qui fait en sorte que la dette se trouve sur une trajectoire descendante plausible. Pour les États membres dont la dette pose un défi moyen, la trajectoire de référence serait moins exigeante.

Le cadre d'analyse de la soutenabilité de la dette de la Commission est une boîte à outils analytique bien établie permettant d'évaluer les risques qui pèsent sur la soutenabilité de la dette. Il comprend une projection de référence concernant la trajectoire de la dette sur dix ans, ainsi que des projections déterministes de la dette étayées par différentes hypothèses liées aux variables budgétaires, macroéconomiques et financières, ainsi qu'une analyse stochastique permettant de saisir largement l'incertitude macroéconomique. La *base de référence de l'analyse de la soutenabilité de la dette* repose sur l'hypothèse d'une politique budgétaire inchangée, c'est-à-dire qu'aucune mesure budgétaire supplémentaire n'est incorporée au-delà de la période couverte par le plan, et que les dépenses primaires ne sont concernées que par les évolutions des coûts liés au vieillissement, telles que prévues dans le dernier rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur le vieillissement. La croissance du PIB réel est conforme aux dernières projections à moyen terme de la Commission utilisant la méthode commune de l'UE, compte tenu de l'incidence des investissements réalisés dans le cadre du paquet «NextGenerationEU». L'inflation et les taux d'intérêt se rapprochent des attentes du marché. En ce qui concerne les projections *déterministes*, l'évaluation du risque repose sur le niveau d'endettement projeté, la trajectoire de la dette et la plausibilité de la position budgétaire visée (et la possibilité de prendre des mesures correctives si nécessaire). Concernant les projections *stochastiques*, l'évaluation du risque est fondée sur la probabilité que la dette ne se stabilisera pas sur cinq ans et sur l'importance de l'incertitude macroéconomique. () Sur cette base, cette analyse classe les pays en trois catégories de risque global: *faible*, *modéré* et *élevé*. Une catégorie de risque *élevé* indique que la dette publique pose un défi important (soutenabilité) qui doit être traité par les politiques budgétaires et macroéconomiques.

Une trajectoire d'ajustement permettant de faire converger la dette vers des niveaux prudents devrait faire en sorte, pour un État membre dont la dette publique pose un défi important ou moyen, que cette dette soit placée sur une trajectoire descendante plausible sur la base d'une trajectoire sur dix ans au-delà de la période couverte par le plan. Pour les États membres dont la dette publique pose un défi important, ce serait le cas si la dette sur dix ans au-delà de la période couverte par le plan se trouvait sur une trajectoire descendante plausible et continue. Pour ceux dont la dette publique pose un défi moyen, ce serait le cas si, au plus tard trois ans après la période couverte par le plan, la dette sur dix ans se trouvait sur une trajectoire descendante plausible et continue. Ces conditions devraient être remplies dans l'hypothèse de politiques inchangées après la mise en œuvre du plan à moyen terme, c'est-à-dire en l'absence de nouvelles mesures de politique budgétaire au-delà de la période d'ajustement, et, pour tenir compte des risques concrets, dans le cadre d'un ensemble type de scénarios défavorables tels que ceux envisagés dans le cadre de l'analyse de la soutenabilité de la dette de la Commission. Enfin, la probabilité que la dette augmente au cours des cinq années suivant la période couverte par le plan devrait être suffisamment faible.

Les hypothèses et les projections concernant la trajectoire des variables macrobudgétaires pertinentes seraient présentées dans le plan pour une période de dix ans suivant la période couverte par le plan. Cela couvrirait la trajectoire macroéconomique et budgétaire pour la période couverte par le plan et l'extension ultérieure (dans l'hypothèse de politiques inchangées) des projections pour les 10 années suivantes (voir le tableau 1).

Tableau 1: Horizon temporel des projections et du critère d'évaluation

Horizon temporel	T	T+[X]	...	T+[X]+10
------------------	---	-------	-----	----------

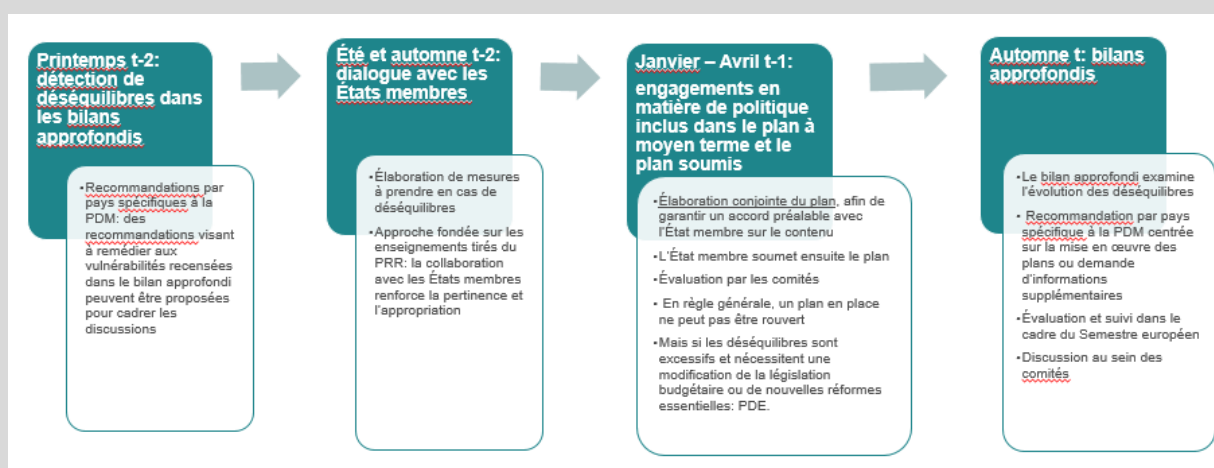
Encadré 2: Les mesures prises par les pouvoirs publics pour remédier aux nouveaux déséquilibres dans le cadre de la PDM

Approbation du plan national à moyen terme et de la PDM

Immédiatement après la détection de déséquilibres dans un bilan approfondi (et la publication éventuelle de recommandations par pays spécifiques à la PDM à titre d'orientations), la PDM réformée prévoirait un dialogue avec l'État membre. Ce dialogue se déroulerait au cours de l'été et de l'automne. L'objectif serait de parvenir à une compréhension commune des défis et de désigner les réformes et les investissements qui permettraient de corriger les déséquilibres (figure 1).

Sur la base de ce dialogue, la Commission et l'État membre conviendraient conjointement de moyens d'action visant à corriger les déséquilibres, conformément à la méthode du PRR. L'ensemble de réformes et d'investissements convenu serait intégré dans le plan national à moyen terme lorsque celui-ci serait approuvé. Le plan national à moyen terme pourrait également inclure des références aux mesures déjà incluses dans le PRR ainsi qu'aux investissements pertinents financés par les programmes de la politique de cohésion, afin de donner un aperçu complet des engagements pris par les États membres en matière de politiques.

Figure 1: Calendrier des mesures prises par les pouvoirs publics en cas de constatation d'un déséquilibre avec le nouveau plan national à moyen terme

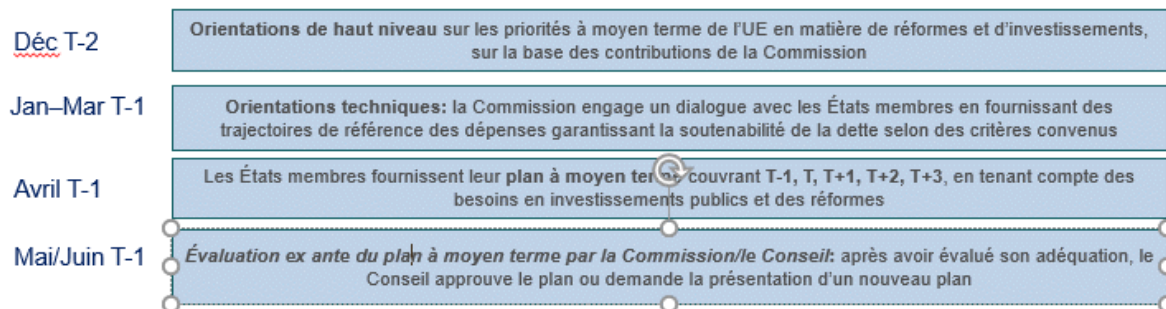


Une nouvelle source de déséquilibre est détectée pendant la durée du plan national à moyen terme

Si une nouvelle source de déséquilibres est constatée alors que le plan national à moyen terme est déjà en place, à la suite de la détection de ces vulnérabilités dans un bilan approfondi dans le cadre du cycle du Semestre européen, le plan à moyen terme en place ne sera, en règle générale, pas rouvert, mais un dialogue avec les États membres sera engagé pour parvenir à une compréhension commune des déséquilibres et des mesures nécessaires pour y remédier. Les moyens d'action convenus pour remédier aux déséquilibres, y compris les réformes et les investissements, seront communiqués par l'État membre dans une lettre adressée à la Commission et au Conseil et seront examinés au sein des comités. Le programme de mesures convenu peut ensuite être inclus: i) dans un nouveau plan national à moyen terme (si le problème n'est pas résolu pendant la durée du plan initial); OU ii) dans un plan à moyen terme modifié (si le plan précédent n'est plus réalisable). Si les déséquilibres sont excessifs et

Annexe 1: Calendrier de la surveillance budgétaire de l'UE

I. Le plan budgétaire et structurel à moyen terme



II. Mise en œuvre / suivi annuel



Remarque: les calendriers de soumission des nouveaux plans (après le démarrage initial du pacte de stabilité et de croissance révisé) peuvent varier en fonction des cycles politiques des États membres.

* À l'automne T, une évaluation ex ante du projet de plan budgétaire pour l'année T+1 sera effectuée.

** Au printemps T, une évaluation ex post complète des résultats budgétaires ne peut pas encore être effectuée car l'année T marque le début de la mise en œuvre du plan.

Annexe 2 – Résultats du débat public¹⁷

À la suite de la relance du réexamen de la gouvernance économique en octobre 2021¹⁸, les parties prenantes ont contribué au débat au moyen d’une enquête publique en ligne. Les parties prenantes ont répondu à onze questions ouvertes sur différents aspects de la gouvernance économique de l’UE. L’enquête a permis de recevoir 225 contributions valides de répondants de 25 pays. La Commission a résumé ses principales conclusions dans un rapport publié en mars 2022¹⁹. Les caractéristiques des participants à l’enquête ne reflétaient pas celles de la population de l’UE et, par conséquent, les réponses ne peuvent être interprétées comme représentatives de l’opinion dominante de tous les citoyens et parties prenantes de l’UE. Cependant, la diversité et la profondeur des réponses fournies apportent une contribution précieuse. De nombreux répondants ont estimé que le cadre de gouvernance devait être plus favorable à la croissance, plus attentif aux questions sociales et qu’il devait soutenir les priorités stratégiques liées aux transitions écologique et numérique. La plupart des répondants ont reconnu que le cadre budgétaire devait soutenir la résilience des économies de l’UE face aux chocs et que la soutenabilité de la dette devait rester un objectif central des règles budgétaires de l’UE, tandis que la trajectoire d’ajustement vers une dette publique plus faible devait être réaliste et progressive. De nombreux répondants ont souligné que la nécessité d’encourager les investissements était un élément indispensable du cadre de gouvernance économique. Les investissements verts ont été considérés comme méritant une attention particulière en raison des défis climatiques et environnementaux mondiaux, tandis que quelques répondants ont mis en garde contre un traitement préférentiel des dépenses d’investissement dans la surveillance budgétaire. Les participants ont également appelé à la simplification, à la transparence et à une plus forte appropriation nationale. De nombreuses personnes interrogées considèrent la FRR comme une bonne source d’inspiration pour le cadre de gouvernance, en ce qui concerne la promotion de l’appropriation nationale et la promotion des réformes par des incitations positives. Plusieurs répondants sont favorables à une conformité plus rigoureuse et à des dispositions plus strictes de contrôle de l’application du cadre de surveillance. Plusieurs répondants ont préconisé de renforcer les synergies entre le pacte de stabilité et de croissance et la PDM, car cela pourrait contribuer à rendre les

¹⁷ D’autres institutions de l’Union ont apporté un certain nombre de contributions utiles au débat public sur le cadre de gouvernance économique. Par exemple, en réponse à une demande spécifique de l’ancien président de la Commission Jean-Claude Juncker, le comité budgétaire européen a publié en septembre 2019 le document [«Assessment of the EU fiscal rules with a focus on the six- and two-pack legislation»](#) (Évaluation des règles budgétaires de l’UE axée sur les législations «six-pack» et «two-pack»). Le 8 juillet 2021, le Parlement européen (avec la députée Margarida Marques en qualité de rapporteure) a adopté une résolution [sur l’examen du cadre législatif macroéconomique pour une incidence renforcée sur l’économie réelle européenne et une plus grande transparence de la prise de décisions et de la responsabilité démocratique](#). Le [Comité économique et social européen](#) et le [Comité européen des régions](#) ont publié des avis sur le réexamen de la gouvernance économique, respectivement en décembre 2020 et en février 2021.

¹⁸ Commission européenne (2021), [«L’économie de l’UE après la pandémie de COVID-19: conséquences pour la gouvernance économique»](#), COM(2021) 662 final du 19 octobre 2021.

¹⁹ Commission européenne (2022), [«Economic Governance Review – Summary report of the public consultation»](#) (Réexamen de la gouvernance économique – Rapport de synthèse de la consultation publique), SWD(2022) 104 final du 28 mars 2022.

finances publiques plus favorables à la croissance et à la réalisation simultanée de divers objectifs de politiques.

Plusieurs participants au débat public ont préconisé une capacité budgétaire centrale permanente²⁰. Cet instrument pourrait permettre de relever des défis à plus long terme en fournissant des biens publics communs qui stimuleraient la croissance durable et contribueraient à endiguer l'inflation ou à améliorer la stabilisation macroéconomique. Le rapport des cinq présidents de 2015 a permis de discerner des principes directeurs solides pour sa conception, principes établissant notamment que cette capacité ne devrait pas conduire à des transferts permanents entre les pays, qu'elle devrait maintenir les incitations à l'élaboration de politiques budgétaires saines au niveau national et qu'elle devrait être développée dans le cadre de l'Union européenne. Comme cela a été suggéré dans le débat public, une capacité budgétaire centrale pour l'UE ou la zone euro pourrait tenir compte des exemples de réussite de ces dernières années (c'est-à-dire le Fonds européen pour les investissements stratégiques, l'instrument SURE et la facilité pour la reprise et la résilience).

Le débat a également comporté une série de discussions thématiques avec les États membres au sein du Comité économique et financier et du Comité de politique économique. Ces discussions ont porté sur la soutenabilité de la dette publique, la nécessité de promouvoir les investissements, le caractère procyclique de la politique budgétaire, l'application et la gouvernance des règles budgétaires de l'UE, l'interaction entre les cadres budgétaires européens et nationaux, la pertinence et l'efficacité de la PDM et la nécessité de la maintenir axée sur les problèmes macroéconomiques, et les enseignements à tirer de la FRR. Les conséquences potentielles à long terme de l'invasion de l'Ukraine par la Russie sur la résilience et la sécurité ont également été examinées. La dimension «zone euro» de la gouvernance économique, et la PDM en particulier, a été examinée par le groupe de travail Eurogroupe.

Les discussions ont porté sur le recensement des questions clés à examiner dans le cadre d'une réforme de la gouvernance économique. Certains éléments d'un consensus sont apparus, en particulier dans les discussions avec les États membres. Certains d'entre eux, en particulier ceux concernant le cadre budgétaire, ont déjà été exposés dans la communication de la Commission du 2 mars 2022²¹. Il s'agit des éléments suivants:

- **Garantir la soutenabilité de la dette et promouvoir une croissance durable** au moyen d'investissements et de réformes sont les deux faces d'une même médaille et sont essentiels à la réussite du cadre budgétaire de l'UE.
- **Accorder une attention accrue** à la surveillance budgétaire à **moyen terme** dans l'UE semble être une voie prometteuse.

²⁰ Comité budgétaire européen 2020; Publication occasionnelle de la BCE n° 273, septembre 2021; Études économiques de l'OCDE: Zone euro, septembre 2021; Document des services du FMI n° 2022/014, septembre 2022.

²¹ Commission européenne (2022), «[Fiscal policy guidance for 2023](#)» (Orientations en matière de politique budgétaire pour 2023), COM(2022) 85 final, du 2 mars 2022.

- **Des enseignements peuvent être tirés de la conception, de la gouvernance et du fonctionnement de la FRR.**
- **La simplification, le renforcement de l'appropriation nationale et une meilleure application des règles sont des objectifs clés.**

Les discussions ont également permis de mettre en évidence les principales questions clés qui pourraient être abordées dans un cadre de gouvernance économique réformé concernant la PDM:

- **Le renforcement de l'efficacité de la PDM devrait être une priorité essentielle.** Cela peut se faire en mettant davantage l'accent sur son objectif principal, qui est d'empêcher les risques qui pèsent sur la stabilité macrofinancière de se transformer en déséquilibres et de favoriser l'action des pouvoirs publics, en tenant compte du fonctionnement de l'UE et de la zone euro dans son ensemble. Une orientation plus claire faciliterait la communication concernant la détection des déséquilibres macroéconomiques et les mesures nécessaires à prendre, et améliorerait la visibilité de la procédure.
- **Les crises récentes et le niveau accru d'incertitude soulignent la nécessité de renforcer la capacité de la PDM à détecter les risques émergents.** Cela pourrait se faire par le recours à une méthode plus prospective, capable de déclencher rapidement une réaction des pouvoirs publics.
- **Il est essentiel d'assurer l'appropriation afin d'accroître l'incidence de la PDM.** Cela nécessite un dialogue renforcé avec les États membres, qui pourrait s'appuyer sur l'expérience de la FRR. Rendre la procédure concernant les déséquilibres excessifs plus opérationnelle permettrait également de renforcer son incidence.

En parallèle, la conférence sur l'avenir de l'Europe a également débattu de la manière de construire une économie de l'UE plus forte, de promouvoir la justice sociale et de stimuler l'emploi²². Elle a proposé que l'Union renforce sa compétitivité et sa résilience et encourage les investissements tournés vers l'avenir mettant l'accent sur les transitions écologique et numérique dotées d'une forte dimension sociale et de genre, en tenant compte des exemples de NextGenerationEU et de l'instrument SURE. D'après les conclusions de la conférence, l'Union doit tenir compte des conséquences sociales et économiques de la guerre contre l'Ukraine et du lien entre sa gouvernance économique et le nouveau contexte géopolitique.

²² Commission européenne (2022), communication (en anglais) sur la «[Conférence sur l'avenir de l'Europe](#)», COM(2022) 404 final du 17 juin 2022.