



Bruxelles, le 6.12.2017
COM(2017) 824 final

2017/0335 (CNS)

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

**établissant des dispositions en vue du renforcement de la responsabilité budgétaire et de
l'orientation budgétaire à moyen terme dans les États membres**

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Justification et objectifs de la proposition

Il y a dix ans, une crise économique et financière sans précédent a frappé les économies de l'Union européenne (UE). Si cette crise n'a pas démarré au sein de la zone euro, elle a mis en évidence certaines des faiblesses institutionnelles de celle-ci. L'UE a réagi en s'efforçant de renforcer les modalités de la gouvernance économique pour l'Union et la zone euro, au moyen, en particulier, des trains de mesures législatives dénommés «six-pack» (composé de cinq règlements et d'une directive adoptés en 2011) et «two-pack» (composé de deux règlements adoptés en 2013). Ces paquets ont permis d'assurer une surveillance plus étroite des budgets nationaux, de mettre en place des cadres budgétaires plus solides et de prêter davantage attention aux niveaux d'endettement.

Toutefois, alors que le moyen de remédier aux causes profondes de la crise était recherché, il est apparu que le cadre budgétaire fondé sur les règles de l'UE devait être complété par des dispositions contraignantes au niveau national afin d'encourager des politiques budgétaires saines dans tous les États membres et que ce cadre devait agir comme un mécanisme durable contre l'apparition des déficits excessifs.

Dans ce contexte, il a été envisagé d'utiliser le droit de l'Union pour soutenir de telles règles nationales.

À l'époque, la Commission plaidait résolument en faveur de la poursuite des réformes en matière de gouvernance économique en recourant à la méthode communautaire¹. Toutefois, lorsqu'ils se sont réunis en décembre 2011, les membres du Conseil européen n'ont pas réussi à s'entendre sur la mise en place des mesures envisagées. Les États membres qui souhaitaient s'engager conjointement à adopter ces règles nationales ont réagi en décidant d'avancer sur une base intergouvernementale, ce qui a conduit à la conclusion du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), première étape vers une intégration aussi rapide que possible de ses dispositions dans les traités.

Le TSCG a été signé le 2 mars 2012 par 25 parties contractantes (soit tous les États membres à l'exception de la République tchèque et du Royaume-Uni²) et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013. La pierre angulaire du TSCG est constituée par le titre III, qui porte sur le «pacte budgétaire». Sa principale disposition a trait à l'obligation, pour les parties contractantes, d'intégrer dans des dispositions nationales contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, une règle d'équilibre budgétaire corrigé des variations conjoncturelles. Cette règle reflète l'exigence qui se trouve au centre du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, à savoir l'objectif budgétaire à moyen terme. Vingt-deux parties contractantes (soit l'ensemble des pays de la zone euro ainsi que, sur une base volontaire, la Bulgarie, le Danemark et la Roumanie) sont liées par le pacte budgétaire. Les autres volets du TSCG visent à renforcer la coordination des politiques économiques et à améliorer la gouvernance de la zone euro.

La méthode intergouvernementale utilisée aux fins de l'adoption du TSCG a toujours été considérée par l'ensemble des parties prenantes comme un moyen de prendre les mesures nécessaires de façon immédiate lorsque, au plus fort de la crise économique et financière, des

¹ Déclaration du président Barroso lors de la conférence de presse qui a suivi la réunion des chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro (27 octobre 2011), SPEECH/11/713.

² La Croatie n'était pas membre de l'Union européenne au moment de la signature du TSCG et n'a toujours pas adhéré à celui-ci à ce jour.

blocages étaient constatés au sein du Conseil européen. Les parties contractantes ont donc convenu de s'efforcer d'intégrer les dispositions fondamentales du TSCG dans le cadre juridique de l'Union dans les cinq ans au plus tard après son entrée en vigueur (soit pour le 1^{er} janvier 2018).

Cet accord politique est consacré à l'article 16 du TSCG, qui dispose ce qui suit: «*Dans un délai de cinq ans maximum à compter de la date d'entrée en vigueur du présent traité, sur la base d'une évaluation de l'expérience acquise lors de sa mise en œuvre, les mesures nécessaires sont prises conformément au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, afin d'intégrer le contenu du présent traité dans le cadre juridique de l'Union européenne.*»

Le document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire présenté par la Commission en mai 2017³ rappelle cet accord et fait référence à la possible intégration du pacte budgétaire dans le cadre juridique de l'UE au cours de la période 2017-2019. En outre, dans son discours sur l'état de l'Union 2017, ainsi que dans la lettre d'intention accompagnant celui-ci⁴, le président Jean-Claude Juncker a proposé, notamment, d'intégrer le contenu du TSCG dans le droit de l'UE, compte tenu de la flexibilité appropriée offerte par le pacte de stabilité et de croissance et constatée par la Commission depuis janvier 2015.

Le Parlement européen a également demandé à plusieurs reprises que le contenu du TSCG soit intégré dans les traités⁵, faisant valoir que, pour être effectivement légitime et démocratique, la gouvernance d'une véritable Union économique et monétaire (UEM) doit s'inscrire dans le cadre institutionnel de l'Union.

Le pacte budgétaire a été adopté pour parer au plus pressé au cours d'une période de crise profonde, mais son principe fondamental, à savoir qu'il est dans l'intérêt de l'UE et de la zone euro d'encourager des politiques responsables permettant d'éviter des déficits excessifs, demeure entièrement valable. La présente proposition fait partie d'une série d'initiatives plus générales et ambitieuses visant à réformer l'UEM, présentées par la Commission le 6 décembre 2017. Reconnaissant l'importance particulière que revêt l'achèvement de l'UEM, la proposition répond à la volonté exprimée par les parties contractantes au TSCG, aux appels du Parlement européen en faveur de l'intégration dans le cadre juridique de l'Union, ainsi qu'à l'appel à l'unité, à l'efficacité et à la responsabilité démocratique lancé par le président Juncker dans son discours sur l'état de l'Union en septembre 2017.

La proposition de directive renforce la responsabilité budgétaire et l'orientation budgétaire à moyen terme au sein des États membres et vise de la sorte à réaliser, conjointement avec les dispositions existantes du pacte de stabilité et de croissance, l'objectif sous-jacent du pacte budgétaire, à savoir la convergence de l'endettement public vers des niveaux prudents. En effet, il faudra du temps pour résorber les niveaux d'endettement public élevés que l'on observe toujours actuellement. De nouvelles avancées restent donc indispensables, tant à court terme qu'à long terme.

³ COM(2017) 291 du 31 mai 2017.

⁴ Discours du président Jean-Claude Juncker sur l'état de l'Union 2017, SPEECH/17/3165, 13 septembre 2017.

⁵ Résolution du Parlement européen du 12 décembre 2013 sur les problèmes constitutionnels d'une gouvernance à plusieurs niveaux dans l'Union européenne (P7_TA(2013)0598) et résolution du Parlement européen du 24 juin 2015 sur l'examen du cadre de gouvernance économique: bilan et enjeux (P8_TA(2015)0238).

La convergence vers des niveaux d'endettement prudents requiert des décisions budgétaires annuelles permettant de tendre en permanence vers la réalisation et la tenue de l'objectif à moyen terme. La trajectoire budgétaire doit être énoncée en termes de politiques contrôlées par les gouvernements tenant compte de la situation économique. Toutefois, des réajustements fréquents de cette trajectoire compromettent la crédibilité et l'efficacité d'une stratégie de réduction de la dette quelle qu'elle soit. En raison, notamment, des circonstances économiques exceptionnelles qui existaient lors de l'entrée en vigueur du pacte budgétaire, une telle orientation à moyen terme constante des politiques budgétaires ne s'est pas encore totalement matérialisée. La situation économique se normalisant, le moment est venu de mettre en œuvre et de renforcer cette orientation afin que tous les États membres convergent effectivement vers les objectifs convenus.

Ainsi que cela est également préconisé dans le document de réflexion sur l'UEM, l'Union économique et monétaire et son achèvement doivent rester ouverts à l'ensemble des États membres. Ce qui est conçu pour la zone euro devrait l'être également pour – et avec – les États membres qui doivent adopter l'euro dans un avenir proche. Il en va du bon fonctionnement de la monnaie unique. En conséquence, la proposition de directive devrait s'appliquer à la fois aux États membres dont la monnaie est l'euro et aux autres États membres qui souhaitent y prendre part.

L'article 3 (qui fait partie du pacte budgétaire) est de loin la disposition la plus importante du TSCG pour ce qui est de l'UEM, car elle vise à répondre à la nécessité de maintenir des finances publiques saines et viables et d'empêcher que les déficits et les dettes publics ne deviennent excessifs. En vertu de l'article 3, paragraphe 1, les parties contractantes s'engagent à avoir une situation budgétaire en équilibre ou en excédent, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du PIB pouvant être relevée à 1,0 % du PIB pour les États membres dont le niveau d'endettement est sensiblement inférieur à 60 % du PIB lorsque les risques pour la viabilité à long terme des finances publiques sont faibles. Cette règle d'équilibre budgétaire doit s'accompagner d'un mécanisme de correction qui est déclenché automatiquement en cas d'écart important. En vertu de l'article 3, paragraphe 2, les parties contractantes doivent transposer ces règles dans leur ordre juridique interne. Les autres dispositions du TSCG, sont déjà intégrées dans le droit de l'Union (au moyen, en particulier, du «two-pack», pour la zone euro) ou nécessiteraient une modification des traités, soit ne se prêtent pas à une intégration dans celui-ci, pour diverses raisons (comme, par exemple, le fait pour certaines de reproduire le droit existant de l'UE). En conséquence, le «contenu» dont l'intégration dans le cadre juridique de l'Union est proposée est concentrée dans l'article 3 du TSCG.

Les raisons pour lesquelles il convient d'intégrer le «contenu» du TSCG dans le corps du cadre budgétaire de l'UE sont multiples. Par rapport à la configuration intergouvernementale actuelle, une telle intégration simplifierait le cadre juridique et garantirait une surveillance plus efficace et plus systématique de la mise en œuvre et du contrôle du respect des règles budgétaires, tant au niveau de l'UE qu'au niveau national, dans le contexte du cadre de gouvernance économique global de l'UE. Elle réduirait les risques de doubles emplois et de mesures contradictoires inhérentes à la coexistence de dispositifs intergouvernementaux parallèlement aux mécanismes prévus par le droit de l'Union. Un cadre consolidé régi par le droit de l'UE faciliterait également une évolution cohérente et coordonnée des règles budgétaires de l'UE et des États membres dans le cadre plus large de l'approfondissement de l'UEM. Et surtout, comme précisé dans le rapport des cinq présidents intitulé «Compléter l'Union économique et monétaire européenne»⁶, l'intégration au cadre juridique de l'UE de

⁶ «Compléter l'Union économique et monétaire européenne», rapport élaboré par Jean-Claude Juncker, en étroite coopération avec Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi et Martin Schulz, 22 juin 2015.

l'ensemble des instruments intergouvernementaux créés pendant la crise garantirait une responsabilité et une légitimité démocratiques accrues au sein de l'Union.

La proposition de directive s'appuie sur le constat qu'il ne peut y avoir de mise en œuvre effective du cadre budgétaire de l'UE si seule une approche descendante est adoptée. Étant donné la nature particulière, parce que décentralisée, de l'élaboration des politiques budgétaires dans l'UE et l'obligation, pour chaque État membre, de faire siennes les règles budgétaires de l'UE, il est indispensable que les cadres budgétaires des États membres tiennent également compte des objectifs du cadre de coordination budgétaire de l'UEM. Alors que la directive (UE) n° 2011/85 du Conseil⁷ définissait déjà des caractéristiques minimales pour les cadres budgétaires nationaux, les parties contractantes du TSCG ont consolidé les fondements de politiques budgétaires responsables pour chacune d'elles en imposant l'obligation d'incorporer une exigence d'équilibre budgétaire au moyen *«de dispositions [nationales] contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon»*.

De même, la présente proposition contient l'obligation pour les États membres de mettre en place un cadre de règles budgétaires chiffrées contraignantes et permanentes qui, tout en étant cohérentes avec les règles budgétaires énoncées dans le cadre de l'Union, peuvent refléter les particularités de l'État membre concerné. Ce cadre devrait renforcer la conduite d'une politique budgétaire responsable par chaque État membre et favoriser le respect des obligations budgétaires découlant du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Il devrait garantir la convergence des ratios d'endettement public vers des niveaux prudents (soit la valeur de référence fixée dans le protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé aux traités), au moyen notamment d'un ancrage sur un objectif à moyen terme en termes de solde structurel qui soit contraignant pour les autorités budgétaires nationales lorsqu'elles prennent leurs décisions annuelles. Cette approche fondée sur des objectifs reflète une finalité commune aux règles et aux mécanismes budgétaires nationaux et au cadre budgétaire de l'UE, à savoir garantir la viabilité des finances publiques. L'orientation à moyen terme a pour ambition de fournir une base plus solide en vue de politiques budgétaires saines, la plupart des mesures budgétaires ayant des implications budgétaires qui vont bien au-delà du cycle budgétaire annuel. De même, la mise en œuvre prévue de réformes structurelles de grande ampleur ayant une incidence vérifiable sur la viabilité à long terme des finances publiques devrait être suffisamment prise en compte dans la perspective budgétaire à moyen terme.

S'il doit y avoir un ancrage à moyen terme à des fins budgétaires, la planification budgétaire doit inclure une trajectoire à moyen terme pour les dépenses publiques, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, conforme à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement requise pour permettre la réalisation de celui-ci. Pour renforcer l'appropriation nationale de la politique budgétaire et prendre en compte les spécificités souveraines des États membres, cette trajectoire devrait être fixée pour la totalité de la législature, telle qu'établie par l'ordre juridique constitutionnel interne, dès qu'un nouveau gouvernement entre en fonction. Il est crucial que cette trajectoire soit respectée par les budgets annuels tout au long de la période couverte.

Des moyens efficaces de remédier aux cas de non-respect sont nécessaires pour garantir la crédibilité de l'objectif à moyen terme et de l'objectif opérationnel lié à celui-ci. Si des circonstances exceptionnelles peuvent déboucher sur un écart temporaire par rapport à l'objectif

⁷ Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (JO L 306 du 23.11.2011, p. 41). Cette directive fait partie du «six-pack».

à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement devant conduire à la réalisation de celui-ci, il convient toutefois que les écarts importants observés soient corrigés au moyen du déclenchement automatique d'un mécanisme de correction prédéfini, en compensant notamment les écarts par rapport à la trajectoire des dépenses à moyen terme.

Des politiques budgétaires saines à long terme sont compromises par les biais en faveur des déficits et, d'une manière plus générale, par l'orientation procyclique observable dans des États membres. Les règles budgétaires et les institutions budgétaires indépendantes se sont révélées complémentaires face à ces difficultés. Les éléments d'information disponibles montrent que des règles budgétaires reposant sur des modalités de contrôle indépendantes s'accompagnent d'une transparence accrue, d'une amélioration des résultats budgétaires et d'une diminution des coûts de financement de la dette souveraine. Pour cette raison, la proposition de directive prévoit de permettre aux institutions budgétaires indépendantes de prendre part au contrôle du respect du cadre de règles budgétaires chiffrées, notamment en évaluant si l'orientation budgétaire à moyen terme est adéquate et en contrôlant les modalités de déclenchement et d'application du mécanisme de correction. Si elles constatent des écarts importants par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de celui-ci, les institutions budgétaires indépendantes devraient appeler les autorités budgétaires nationales à activer rapidement le mécanisme de correction et évaluer les mesures correctives prévues et leur mise en œuvre. Les évaluations publiques réalisées par les institutions budgétaires indépendantes dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, assorties de l'obligation, pour les autorités budgétaires des États membres, de se conformer aux recommandations desdites institutions ou de justifier leur non-respect («comply-or-justify»), accroîtraient les coûts, en termes de réputation, liés au non-respect de l'objectif et, partant, augmenteraient la crédibilité et l'applicabilité de l'orientation à moyen terme. L'adoption du «six-pack», du «two-pack» et du TSCG⁸ ayant déjà débouché sur la mise en place d'institutions budgétaires indépendantes dans la quasi-totalité des États membres, il est peu probable que la proposition de directive requière de nouvelles structures, même si une modification de la mission actuelle des institutions existantes, conjuguée à une amélioration de l'accès à l'information et à un certain renforcement des ressources, peut se justifier.

La proposition de directive contient des dispositions détaillées concernant des aspects spécifiques du mécanisme de correction et les caractéristiques nécessaires liées à la mise en place des institutions budgétaires indépendantes et à leurs tâches spécifiques découlant de ladite proposition. Ces éléments incorporent des caractéristiques essentielles des principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire⁹, qui ont été utilisés par les États membres pour l'adoption de mesures conformément à l'article 3, paragraphe 2, du TSCG.

La proposition de directive ne porte pas atteinte à l'engagement pris par les parties contractantes dont la monnaie est l'euro, en vertu de l'article 7 du TSCG, de coordonner leurs points de vue avant le vote, au sein du Conseil, des propositions et des recommandations présentées par la Commission dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs. De même, elle préserve la pratique, prévue à l'article 13 du TSCG, des débats dans le cadre

⁸ Invitée par le TSCG à présenter un rapport sur les mesures adoptées par chacune des parties contractantes liées par le pacte budgétaire en relation avec l'article 3, paragraphe 2, du TSCG, la Commission a adopté, le 22 février 2017, une communication et un rapport évaluant la conformité des mesures nationales correspondantes [C(2017) 1201 final]. On y trouve des informations détaillées sur les institutions budgétaires indépendantes des parties contractantes au TSCG.

⁹ Voir également la communication de la Commission intitulée «Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire» [COM(2012) 342 final].

de réunions interparlementaires entre le Parlement européen et les parlements nationaux des parties contractantes. Ces débats contribuent à accroître la responsabilité démocratique dans le contexte de la gouvernance économique de l'Union.

- Cohérence avec les dispositions existantes de l'UE dans le domaine d'action

Le principal instrument de coordination et de surveillance des politiques budgétaires dans l'UE et la zone euro est le pacte de stabilité et de croissance, qui met en œuvre les dispositions du traité sur la discipline budgétaire. Le pacte budgétaire correspond à de nombreux égards au volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. En effet, la règle de l'équilibre budgétaire en termes structurels reflète, dans une très large mesure, l'objectif budgétaire à moyen terme établi à l'article 2 *bis* du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques¹⁰.

La proposition de directive présente un cadre de règles budgétaires chiffrées et de spécifications accompagnant celles-ci, qui non seulement sont compatibles avec le pacte de stabilité et de croissance, mais qui visent en outre spécifiquement à le compléter. Ce cadre doit promouvoir efficacement le respect des obligations incombant aux États membres en vertu du TFUE dans le domaine de la politique budgétaire, ce qui signifie notamment que l'objectif à moyen terme devant jouer le rôle de point d'ancrage dans le cadre des processus budgétaires nationaux afin de garantir des niveaux d'endettement soutenables doit être conforme à l'objectif budgétaire à moyen terme énoncé à l'article 2 *bis* du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil. Afin de tenir compte de la souplesse appropriée qu'offrent les règles du pacte de stabilité et de croissance, et conformément à ses exigences procédurales, la proposition inclut des dispositions spécifiques permettant de prendre en considération la mise en œuvre, par les États membres, de réformes structurelles qui ont une incidence positive sur la viabilité à long terme des finances publiques.

2. RÉSULTATS DES CONSULTATIONS AVEC LES PARTIES INTÉRESSÉES

L'article 16 du TSCG et le considérant y afférent expriment la volonté, ferme et univoque, des parties contractantes d'intégrer le plus rapidement possible le contenu dudit traité dans le cadre juridique de l'Union.

Par la présente proposition, la Commission donne suite à cet engagement des 25 États membres qui sont parties contractantes au TSCG. La Commission a d'abord annoncé son intention de prendre l'initiative et de donner suite à cet engagement dans le document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, qui rappelle l'accord des parties contractantes d'intégrer le contenu du TSCG dans le droit de l'Union. Dans son discours sur l'état de l'Union 2017 et la lettre d'intention qui l'accompagne, le Président Juncker a annoncé que le train de mesures sur l'approfondissement de l'UEM du 6 décembre 2017 comprendrait une proposition relative à cette intégration.

La proposition de directive s'inspire de la connaissance approfondie que possède la Commission de l'architecture du pacte budgétaire (y compris, en particulier, de ses interactions avec le cadre budgétaire de l'Union) et de la manière dont elle a été intégrée par les États membres concernés dans leur ordre juridique interne. Dans le cadre de l'élaboration de son rapport de février 2017 évaluant la conformité des dispositions nationales adoptées par

¹⁰ Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (JO L 209 du 2.8.1997, p. 1).

les parties contractantes liées par le pacte budgétaire, la Commission a procédé à des consultations approfondies avec les États membres. Ces échanges bilatéraux ont permis à la Commission de se faire une idée complète et précise de la manière dont les dispositions législatives et institutionnelles qu'ils adoptent mettent en œuvre les règles énoncées à l'article 3 du TSCG.

Les débats qui ont eu lieu entre les États membres au sein du Conseil ECOFIN et de ses comités de préparation au sujet du pacte budgétaire, et notamment de l'appréciation du respect des mesures nationales de transposition, ont également porté sur la question de l'intégration du pacte budgétaire dans le droit de l'Union et ont permis de rappeler la nécessité de prendre des mesures en ce sens pour le 1^{er} janvier 2018 au plus tard.

3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

- **Base juridique**

La base juridique de la proposition de directive est l'article 126, paragraphe 14, deuxième alinéa, du TFUE. Le renforcement de la responsabilité budgétaire et de l'orientation budgétaire à moyen terme dans les États membres vise à compléter et à consolider le cadre disponible en vue de prévenir des déficits excessifs, conformément à l'article 126 du TFUE. Bien que la proposition de directive ne modifie en rien les règles de fond et de procédure énoncées dans le pacte de stabilité et de croissance, elle renforce l'efficacité de ces dispositions. Elle s'applique à tous les États membres de la zone euro et prévoit une participation sélective («opt-in») pour les États membres ne faisant pas partie de la zone euro.

- **Subsidiarité et proportionnalité**

La présente proposition est conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité énoncés à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Son objectif ne peut être atteint de manière suffisante par les États membres, mais peut l'être mieux au niveau de l'Union. La proposition de directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

établissant des dispositions en vue du renforcement de la responsabilité budgétaire et de l'orientation budgétaire à moyen terme dans les États membres

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 126, paragraphe 14, deuxième alinéa,

vu la proposition de la Commission européenne,

vu l'avis du Parlement européen,

vu l'avis de la Banque centrale européenne,

statuant conformément à une procédure législative spéciale,

considérant ce qui suit:

- (1) En vertu du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les États membres doivent considérer leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun, leurs politiques budgétaires doivent respecter le principe de finances publiques saines et leurs politiques économiques ne doivent pas risquer de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire.
- (2) Le pacte de stabilité et de croissance comprend le système de surveillance multilatérale ainsi que la surveillance et la coordination des politiques économiques institués par le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil¹¹, de même que la procédure visant à éviter les déficits publics excessifs mise en place par l'article 126 du TFUE et précisée par le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil¹². Le pacte de stabilité et de croissance a encore été renforcé par le règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil¹³ et par le règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil¹⁴. Le règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil¹⁵ a ajouté un système de mécanismes d'exécution

¹¹ Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (JO L 209 du 2.8.1997, p. 1).

¹² 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).

¹³ Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 12).

¹⁴ Règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L 306, 23.11.2011, p. 33).

¹⁵ Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro (JO L 306 du 23.11.2011, p. 1).

efficaces, préventifs et graduels prenant la forme de sanctions contre les États membres dont la monnaie est l'euro.

- (3) Afin d'encourager les États membres à se conformer aux obligations qui leur incombent en vertu du TFUE dans le domaine de la politique budgétaire, des règles détaillées relatives aux caractéristiques des cadres budgétaires des États membres ont été fixées dans la directive 2011/85/UE du Conseil¹⁶.
- (4) Les États membres dont la monnaie est l'euro étant davantage interdépendants, et partant vulnérables aux retombées de leurs politiques budgétaires respectives, plusieurs améliorations ont été apportées en matière de surveillance et de coordination budgétaires, au moyen du règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil¹⁷ et du règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil¹⁸, afin d'encore renforcer l'intégration économique, la convergence et la coordination entre lesdits États membres.
- (5) Le 2 mars 2012, afin de consolider les fondements de la discipline budgétaire tout au long du cycle économique, 25 États membres ont signé et ratifié le traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire. Le titre III du TSCG, intitulé «Pacte budgétaire», est obligatoire pour les États membres dont la monnaie est l'euro et, sur une base volontaire, pour la Bulgarie, le Danemark et la Roumanie (ci-après les «parties contractantes»), et prévoit l'obligation d'inscrire dans l'ordre juridique interne de ces parties contractantes une règle d'équilibre budgétaire en termes structurels s'accompagnant d'un mécanisme de correction qui est déclenché automatiquement en cas d'écart important et contrôlé par des institutions indépendantes. Les parties contractantes ont exprimé leur volonté d'utiliser cet instrument intergouvernemental comme dispositif temporaire. Cette volonté est reflétée à l'article 16 du TSCG, qui prévoit que, dans un délai de cinq ans maximum à compter de la date d'entrée en vigueur dudit traité, les mesures nécessaires sont prises afin d'intégrer le contenu du traité dans le cadre juridique de l'Union européenne. En conséquence, les dispositions qui permettent au contenu du TSCG de prendre effet devraient être introduites dans le cadre juridique de l'Union.
- (6) Afin de maintenir des finances publiques saines et viables et de prévenir tout déficit public excessif, comme l'exige le TFUE, tout en améliorant la résilience de la zone euro dans son ensemble, le droit national des États membres dont la monnaie est l'euro devrait comporter des dispositions spécifiques afin de renforcer la responsabilité budgétaire et l'orientation budgétaire à moyen terme desdits États membres au-delà des dispositions de la directive 2011/85/UE.
- (7) Plusieurs États membres ayant hérité un niveau d'endettement public élevé de la crise économique et financière, un cadre de règles budgétaires chiffrées propres à chaque État membre et visant à renforcer la conduite d'une politique budgétaire responsable par chacun tout en promouvant efficacement le respect des obligations budgétaires

¹⁶ Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (JO L 306 du 23.11.2011, p. 41).

¹⁷ Règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière (JO L 140 du 27.5.2013, p. 1).

¹⁸ Règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (JO L 140 du 27.5.2013, p. 11).

découlant du TFUE est indispensable pour garantir la convergence de la dette publique vers des niveaux prudents. Un tel cadre devrait reposer notamment sur la fixation d'un objectif à moyen terme en termes de solde structurel, contraignant pour les autorités budgétaires nationales comme pour leurs décisions annuelles. Des objectifs à moyen terme pour la position budgétaire permettent la prise en compte des différents ratios de la dette publique au PIB et des risques en matière de viabilité pour les États membres, et d'ancrer ainsi l'évolution de la dette vers la valeur de référence fixée à l'article 1^{er} du protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité sur l'Union européenne et au TFUE.

- (8) Pour pouvoir réaliser et tenir leur objectif à moyen terme en termes structurels, il convient que les États membres définissent une trajectoire d'ajustement cohérente, fondée sur des variables contrôlées par les autorités budgétaires. Une planification budgétaire nationale reposant sur une trajectoire de dépenses publiques corrigée de l'incidence des mesures discrétionnaires en matière de recettes favorise l'efficacité, la transparence et l'obligation de rendre des comptes lors du suivi de l'évolution de la situation budgétaire. Afin de lier étroitement les plans aux résultats budgétaires globaux à moyen terme et de garantir une plus grande appropriation nationale de la politique budgétaire, une trajectoire de croissance à moyen terme des dépenses publiques, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, devrait être définie pour toute la durée de la législature, telle qu'établie par l'ordre juridique constitutionnel de chaque État membre. Cette trajectoire devrait être fixée dès l'entrée en fonction d'un nouveau gouvernement et être suivie par les budgets annuels afin de permettre une convergence résolue vers la réalisation de l'objectif à moyen terme.
- (9) Parce qu'elle aura des effets positifs, la mise en œuvre de réformes structurelles majeures favorisant la viabilité à long terme pourrait justifier une modification de la trajectoire d'ajustement requise pour atteindre l'objectif à moyen terme, à condition qu'elle ait des effets budgétaires positifs démontrables, confirmés par l'évaluation effectuée conformément aux exigences procédurales du pacte de stabilité et de croissance. Afin de faciliter la stabilisation économique, il devrait être possible, dans des circonstances exceptionnelles - grave récession économique au sein de la zone euro ou de l'Union dans son ensemble, ou événements inhabituels échappant au contrôle de l'État membre concerné et ayant une incidence budgétaire importante -, de s'écarter temporairement de l'objectif à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement devant conduire à la réalisation de celui-ci, pour autant qu'un tel écart ne compromette pas la viabilité budgétaire à moyen terme.
- (10) S'ils ne sont pas traités adéquatement, les écarts importants par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement requise pour atteindre celui-ci nuisent à la crédibilité des plans budgétaires et risquent de compromettre l'évolution de la dette publique. Pour que l'engagement des États membres d'atteindre l'objectif à moyen terme soit encore plus crédible, un mécanisme de correction devrait être déclenché automatiquement en cas d'écart important. Un mécanisme de correction crédible devrait préciser les mesures qui doivent être mises en œuvre pour corriger l'écart constaté au cours d'une période déterminée, compte tenu de la nature et de l'importance de cet écart. En particulier, le mécanisme de correction devrait compenser les écarts par rapport à la trajectoire de croissance des dépenses publiques à moyen terme, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes.
- (11) Des organismes indépendants chargés de surveiller les finances publiques dans les États membres constituent une composante essentielle de cadres budgétaires efficaces. Afin de favoriser la discipline budgétaire et de rendre la politique budgétaire plus crédible,

ces organismes devraient procéder à des évaluations indépendantes du cadre de règles budgétaires chiffrées, y compris, notamment, de l'orientation budgétaire à moyen terme, et s'assurer du respect de ce cadre ainsi que du déclenchement et de la mise en œuvre des mécanismes de correction associés.

- (12) Une plus grande responsabilité budgétaire nationale et une orientation pluriannuelle contraignante de la politique budgétaire requièrent des institutions budgétaires indépendantes disposant de ressources propres en vue d'un suivi actif de l'évolution budgétaire et de la formulation de recommandations tout au long du cycle budgétaire à moyen terme, y compris, en particulier, lorsqu'un écart important est observé par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement. Pour renforcer la crédibilité et l'applicabilité de l'objectif à moyen terme, de la trajectoire de dépenses publiques sous-tendant celui-ci et du mécanisme de correction associé en cas d'écart important, les autorités budgétaires des États membres devraient suivre les recommandations formulées dans les évaluations des organismes indépendants ou justifier publiquement leur décision de ne pas s'y conformer. L'ancrage de ce principe dans l'ordre juridique national peut jouer un rôle crucial à cet égard.
- (13) Pour une efficacité accrue de l'objectif commun des règles et mécanismes budgétaires nationaux et du cadre budgétaire de l'Union, soit la convergence de la dette publique vers des niveaux prudents, il convient que les États membres donnent effet aux règles prévues par la présente directive au moyen de dispositions contraignantes et permanentes de nature constitutionnelle ou de dispositions dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon.
- (14) Le Conseil européen du 19 octobre 2012 a conclu que le processus devant mener à une union économique et monétaire plus intégrée devrait s'appuyer sur le cadre institutionnel et juridique de l'UE et être caractérisé par l'ouverture et la transparence à l'égard des États membres qui n'ont pas adopté l'euro. Des mesures nationales visant à renforcer la responsabilité budgétaire dans ces États membres faciliteraient l'adoption de l'euro par ceux-ci, et les mécanismes mis en place par la présente directive devraient par conséquent être ouverts à tous les États membres souhaitant y prendre part. Il y a donc lieu de prévoir que la présente directive s'applique aux États membres dont la monnaie n'est pas l'euro dès lors que ces derniers le décident.
- (15) Il convient de noter qu'en vertu de l'article 7 du TSCG, les parties contractantes dont la monnaie est l'euro se sont engagées à appuyer les propositions ou recommandations que soumet la Commission lorsqu'elle estime qu'un État membre de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro ne respecte pas le critère du déficit dans le cadre d'une procédure concernant les déficits excessifs, à moins que, parmi ces parties contractantes, une majorité qualifiée, calculée par analogie avec les dispositions pertinentes des traités sur lesquels l'Union est fondée sans tenir compte de la position de la partie contractante concernée, ne s'oppose à la décision proposée ou recommandée.
- (16) L'intégration du contenu du TSCG dans l'ordre juridique de l'Union, en son état actuel, ne comportant pas de modification des modalités fixées par les dispositions du TFUE en ce qui concerne le processus décisionnel, la présente directive ne devrait pas modifier les engagements pris par les parties contractantes en vertu de l'article 7 du TSCG.
- (17) En vertu de l'article 13 du TSCG, les politiques budgétaires et d'autres questions régies par le traité sont examinées à l'occasion de réunions interparlementaires tenues entre le Parlement européen et les parlements nationaux des parties contractantes conformément au titre II du protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union

européenne, annexé aux traités. La présente directive devrait s'appliquer sans préjudice de cette pratique, étant donné que ce dialogue contribue au renforcement de la responsabilité démocratique dans le cadre de la gouvernance économique de l'Union.

- (18) La présente directive devrait renforcer l'efficacité du pacte de stabilité et de croissance en étendant l'intégration de celui-ci dans les ordres juridiques des États membres tout en limitant les risques possibles de doubles emplois et d'actions contradictoires inhérents à la coexistence de dispositions intergouvernementales parallèlement aux mécanismes prévus par le droit de l'Union. Elle ne devrait pas affecter les règles de fond et de procédure énoncées dans le pacte de stabilité et de croissance.
- (19) Conformément à la déclaration politique commune des États membres et de la Commission du 28 septembre 2011 sur les documents explicatifs¹⁹, les États membres se sont engagés à joindre à la notification de leurs mesures de transposition, dans les cas où cela se justifie, un ou plusieurs documents expliquant le lien entre les éléments d'une directive et les parties correspondantes des instruments nationaux de transposition. En ce qui concerne la présente directive, le législateur estime que la transmission de ces documents est justifiée.
- (20) Étant donné que l'objectif de l'action envisagée, qui est de renforcer la responsabilité budgétaire en adoptant une orientation budgétaire à moyen terme plus contraignante au niveau national, ne peut pas être atteint de manière suffisante par les États membres, mais peut l'être mieux au niveau de l'Union, celle-ci peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

Objet et champ d'application

1. La présente directive établit des dispositions visant à renforcer la responsabilité budgétaire et l'orientation budgétaire à moyen terme dans les États membres pour garantir le respect des obligations liées à la prévention des déficits publics excessifs.
2. La présente directive s'applique aux États membres dont la monnaie est l'euro, ainsi qu'à d'autres États membres conformément à l'article 4.

Article 2

Définitions

Aux fins de la présente directive, les définitions de «public», «déficit» et «dette» énoncées à l'article 2 du protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au TUE et au TFUE s'appliquent.

En outre, on entend également par:

- a) «circonstances exceptionnelles»: un événement inhabituel, échappant au contrôle des États membres concernés et ayant un effet majeur sur la position financière des administrations publiques, ou une période de récession économique grave pour la zone euro ou l'Union dans son ensemble;

¹⁹ JO C 369 du 17.12.2011, p. 14.

- b) «organismes indépendants»: des organismes structurellement indépendants ou jouissant d'une autonomie fonctionnelle par rapport aux autorités budgétaires de l'État membre, et s'appuyant sur des dispositions juridiques nationales garantissant un niveau élevé d'autonomie fonctionnelle et de responsabilité.
- c) «solde structurel»: le solde corrigé des variations conjoncturelles des administrations publiques, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.

Article 3

Responsabilité budgétaire et orientation budgétaire à moyen terme

1. Chaque État membre met en place un cadre de règles budgétaires chiffrées contraignantes et permanentes qui lui sont propres, renforce la conduite responsable de sa politique budgétaire et favorise effectivement le respect de ses obligations découlant du TFUE dans le domaine de la politique budgétaire à un horizon pluriannuel, pour les administrations publiques dans leur ensemble. Ce cadre inclut en particulier les règles suivantes:
 - (a) un objectif à moyen terme en termes de solde structurel est défini pour faire en sorte que le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché ne dépasse pas la valeur de référence fixée à l'article 1^{er} du protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs ou s'en approche à un rythme satisfaisant;
 - (b) la planification budgétaire inclut une trajectoire de croissance à moyen terme des dépenses publiques dont sont déduites les mesures discrétionnaires en matière de recettes et qui est conforme à l'objectif à moyen terme, ou au calendrier de la convergence vers cet objectif. Cette trajectoire est fixée dès qu'un nouveau gouvernement entre en fonction dans l'État membre, pour la durée de la législature telle qu'établie par l'ordre juridique constitutionnel de cet État membre, et est respectée par les budgets annuels tout au long de cette période.
2. Le cadre mentionné au paragraphe 1 inclut les éléments spécifiques suivants:
 - (a) les budgets annuels garantissent la conformité avec l'objectif à moyen terme mentionné au point a) du paragraphe 1 ou la convergence vers cet objectif, en particulier en garantissant le respect de la trajectoire des dépenses publiques mentionnée au point b) de ce même paragraphe. Lorsqu'ils définissent la trajectoire d'ajustement vers l'objectif à moyen terme et qu'ils respectent les règles de procédure du cadre de l'Union, les États membres peuvent tenir compte de la mise en œuvre de réformes structurelles majeures qui ont des effets budgétaires positifs directs à long terme, notamment parce qu'elles augmentent la croissance durable potentielle, et donc une incidence vérifiable sur la viabilité à long terme des finances publiques;
 - (b) un mécanisme de correction est automatiquement activé en cas d'écart important observé par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement vers cet objectif. Ce mécanisme inclut l'obligation de mettre en œuvre des mesures pour corriger l'écart sur une période de temps définie et en tenant compte de la nature et de la taille de l'écart, en compensant notamment les écarts par rapport à la trajectoire des dépenses publiques visée au point b) du paragraphe 1.

3. Les États membres veillent à ce qu'un écart temporaire par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement vers cet objectif, avec l'ajustement correspondant de la trajectoire des dépenses publiques visée au point b) du paragraphe 1, ne soit autorisé qu'en cas de circonstances exceptionnelles et à condition qu'un tel écart ne mette pas en péril la viabilité budgétaire à moyen terme. Un écart temporaire dû à des circonstances exceptionnelles n'est pas jugé important aux fins du point b) du paragraphe 2 et n'a pas pour effet d'activer le mécanisme de correction mentionné au point b) de ce même paragraphe.
4. Les États membres désignent des organismes indépendants chargés de surveiller le respect des dispositions prévues aux paragraphes 1 et 2. Les organismes indépendants fournissent des évaluations publiques pour vérifier:
 - (a) l'adéquation entre l'objectif à moyen terme mentionné au point a) du paragraphe 1 et la trajectoire des dépenses publiques mentionnée au point b) du paragraphe 1. Cette évaluation tient compte en particulier de la plausibilité des prévisions macroéconomiques sous-jacentes, du degré de précision des dépenses et des recettes publiques prévues et des effets budgétaires positifs directs potentiels à long terme des réformes structurelles majeures;
 - (b) le respect de l'objectif à moyen terme et de la trajectoire des dépenses publiques, y compris l'existence d'un risque sérieux de survenance d'un écart important par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement vers cet objectif;
 - (c) la survenance ou la cessation de toute circonstance exceptionnelle mentionnée au paragraphe 3.
5. Les États membres veillent à ce qu'en cas d'écart important observé comme mentionné au point b) du paragraphe 2, les organismes indépendants invitent les autorités budgétaires à activer le mécanisme de correction. Après l'activation du mécanisme de correction, les organismes indépendants fournissent des évaluations publiques pour vérifier:
 - (a) la cohérence des mesures prévues avec le mécanisme de correction établi, en vérifiant en particulier si les écarts par rapport à la trajectoire des dépenses publiques définie conformément au point b) du paragraphe 1 font l'objet d'une compensation adéquate;
 - (b) l'évolution de la correction au cours de la période déterminée;
 - (c) la survenance ou la cessation de toute circonstance exceptionnelle pouvant donner lieu à un écart temporaire par rapport à la trajectoire de correction.
6. Les États membres veillent à ce que leurs autorités budgétaires se conforment aux recommandations des organismes indépendants formulées dans les évaluations exigées aux paragraphes 4 et 5 ou justifient publiquement leur décision de ne pas s'y conformer.
7. Les États membres veillent à ce que les organismes indépendants mentionnés au paragraphe 4:
 - (a) soient créés par un régime statutaire ancré dans la législation ou la réglementation nationales ou dans des dispositions administratives nationales contraignantes;
 - (b) ne prennent pas d'instructions auprès des autorités budgétaires de l'État membre concerné ni auprès d'aucun autre organisme public ou privé;

- (c) aient la capacité de communiquer publiquement en temps utile;
- (d) soient composés de membres nommés et désignés sur la base de leur expérience et de leurs compétences en matière de finances publiques, de macroéconomie et de gestion budgétaire, et au moyen de procédures transparentes;
- (e) disposent de ressources propres suffisantes et stables pour exercer leur mission de manière efficace;
- (f) aient un accès complet, en temps utile, aux informations nécessaires pour accomplir leurs tâches.

Article 4

Participation des États membres dont la monnaie n'est pas l'euro

1. Tout État membre dont la monnaie n'est pas l'euro est lié par la présente directive à condition qu'il informe la Commission de sa décision à cet effet. Cette notification inclut la date à laquelle l'État membre concerné demande à être lié par la présente directive.
2. La notification visée au paragraphe 1 est publiée par la Commission au *Journal officiel de l'Union européenne*. Elle prend effet à la date notifiée par l'État membre concerné ou à la date d'adoption de l'euro en tant que monnaie unique de cet État membre, la date la plus proche étant retenue.

Article 5

Rapports

Pour le 30 juin 2024 au plus tard, et ensuite tous les cinq ans, la Commission présente un rapport au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la présente directive, qui est établi sur la base des informations pertinentes transmises par les États membres.

Article 6

Dispositions finales

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 30 juin 2019. Ils en informent immédiatement la Commission.
2. Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.
3. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.

Article 7

Entrée en vigueur

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 8
Destinataires

Les États membres sont destinataires de la présente directive conformément aux traités.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président