

III

*(Actes préparatoires)***BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE****AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE****du 11 mai 2018****sur une proposition de directive du Conseil établissant des dispositions en vue du renforcement de la responsabilité budgétaire et de l'orientation budgétaire à moyen terme dans les États membres****(CON/2018/25)****(2018/C 261/01)****Introduction et fondement juridique**

Le 1^{er} février 2018, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu une demande de consultation de la part du Conseil de l'Union européenne portant sur une proposition de directive du Conseil établissant des dispositions en vue du renforcement de la responsabilité budgétaire et de l'orientation budgétaire à moyen terme dans les États membres ⁽¹⁾ (ci-après la «directive proposée»).

La BCE a compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 127, paragraphe 4, et de l'article 282, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) étant donné que la directive proposée a trait à l'objectif principal du Système européen de banques centrales (SEBC), consistant à maintenir la stabilité des prix, visé à l'article 127, paragraphe 1, et à l'article 282, paragraphe 2, du TFUE ainsi qu'à l'article 2 des statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne (ci-après les «statuts du SEBC»). La BCE est également compétente pour émettre un avis sur la directive proposée en vertu de l'article 126, paragraphe 14, du TFUE, qui constitue le fondement juridique de la directive proposée, et selon lequel il revient au Conseil de l'Union européenne, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale et après consultation du Parlement européen et de la BCE, d'adopter les dispositions appropriées qui remplaceront le protocole (n° 12) sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé au TFUE et au traité sur le fonctionnement de l'Union. Conformément à l'article 17.5, première phrase, du règlement intérieur de la Banque centrale européenne, le présent avis a été adopté par le conseil des gouverneurs.

1. Observations générales

- 1.1. La crise économique et financière a clairement démontré qu'une réforme ambitieuse du cadre de gouvernance économique présente le plus grand intérêt pour l'Union européenne, les États membres et, en particulier pour la zone euro ⁽²⁾. Le pacte de stabilité et de croissance, mis en œuvre et renforcé par les actes législatifs de droit dérivé que sont le règlement du Conseil (CE) n° 1466/97 ⁽³⁾ et le règlement du Conseil (CE)

⁽¹⁾ COM(2017) 824 final.

⁽²⁾ Voir les avis CON/2011/13 et CON/2012/18. Tous les avis de la BCE sont publiés sur le site internet de la BCE à l'adresse suivante: www.ecb.europa.eu

⁽³⁾ 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).

n° 1467/97 ⁽¹⁾, a créé un cadre plus solide, au niveau de l'Union, en matière de coordination et de surveillance des politiques économique et budgétaire ⁽²⁾.

- 1.2. Conformément à sa position exprimée lors de l'adoption des actes juridiques précités, la BCE accueille favorablement la directive proposée, qui vise à intégrer le contenu du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) dans le cadre juridique de l'Union. La directive proposée fait suite à l'article 16 du TSCG, qui préconisait l'intégration du contenu dudit traité dans le cadre juridique de l'Union dans un délai de cinq ans à compter de sa date d'entrée en vigueur, à savoir au plus tard le 1^{er} janvier 2018 ⁽³⁾. Le contenu du TSCG a été interprété par la Commission européenne comme correspondant à ce qu'il est convenu d'appeler le «pacte budgétaire» ⁽⁴⁾. La BCE considère nécessaire d'apporter plusieurs modifications à la directive proposée afin de continuer à renforcer la responsabilité budgétaire dans les États membres, de simplifier le cadre juridique et de garantir une mise en œuvre et une application plus efficaces des règles budgétaires au niveau de l'Union et au niveau national.

2. Remarques particulières

2.1. Simplification du cadre juridique existant

- 2.1.1. La directive proposée vise à simplifier le cadre juridique et à garantir 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'Union qu'au niveau national, dans le contexte du cadre de gouvernance économique global de l'Union. La directive proposée vise également à réduire 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. Même si la BCE accueille favorablement les objectifs de la directive proposée, comme indiqué au point 1.2, elle s'interroge sur la capacité de la directive proposée à atteindre ces objectifs.

- 2.1.2. Concernant le TSCG, la directive proposée vise à intégrer le pacte budgétaire dans le droit de l'Union. Cependant, les dispositions de la directive proposée s'écartent sensiblement de celles du pacte budgétaire, ce qui peut conduire à un affaiblissement des règles dudit pacte et à une augmentation de l'incertitude du fait de la coexistence de multiples cadres budgétaires. Les règles du pacte budgétaire sont notamment affaiblies par le fait que la directive proposée ne mentionne pas l'obligation, imposée aux États membres par ledit pacte, de présenter une situation budgétaire en équilibre ou en excédent, ou de maintenir le déficit structurel dans la limite de 0,5 % du produit intérieur brut (PIB), cette limite pouvant être relevée à 1 % du PIB dans les cas où le niveau d'endettement est sensiblement inférieur à 60 % du PIB et lorsque les risques en matière de viabilité sont faibles. Dans le même ordre d'idées, le pacte budgétaire comprend l'obligation de garantir une rapide convergence vers la réalisation de l'objectif à moyen terme. La BCE juge nécessaire d'indiquer clairement ces obligations dans la directive proposée.

⁽¹⁾ 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).

⁽²⁾ Le pacte de stabilité et de croissance était incorporé dans les trains de mesures législatives dénommés «six-pack» (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); règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro (JO L 306 du 23.11.2011, p. 8); 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); 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); 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 du 23.11.2011, p. 33); et 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), qui est entré en vigueur le 13 décembre 2011, et le «two-pack» (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); et 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)), qui est entré en vigueur le 30 mai 2013.

⁽³⁾ L'article 16 du TSCG préconisait de prendre les mesures nécessaires afin d'intégrer le contenu du TSCG dans le cadre juridique de l'Union dans un délai de cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur du TSCG, à savoir au plus tard le 1^{er} janvier 2018, en se fondant sur une évaluation de l'expérience acquise lors de sa mise en œuvre. Cela est également conforme au rapport des cinq présidents «Compléter l'Union économique et monétaire européenne» du 22 juin 2015, élaboré par Jean-Claude Juncker, en étroite coopération avec Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi et Martin Schulz, disponible sur le site internet de la Commission à l'adresse suivante: www.ec.europa.eu

⁽⁴⁾ Le «pacte budgétaire» est prévu au titre III du TSCG.

- 2.1.3. De plus, la directive proposée ne remplacera pas le TSCG, étant donné que ce dernier contient des dispositions dépassant le champ d'application de la directive proposée. Cependant, comme le TSCG restera applicable à tous les États membres, à l'exception de la République tchèque et du Royaume-Uni, il ne semble pas que la directive proposée limite 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. L'exposé des motifs accompagnant la directive proposée indique que celle-ci ne devrait pas porter atteinte aux engagements pris par les parties contractantes au TSCG en vertu des articles 7 et 13 du TSCG. Cependant, la directive proposée aura des incidences sur les engagements des États membres qui sont des parties contractantes au TSCG en vertu de l'article 3 du TSCG, dans lequel figurent les dispositions du pacte budgétaire, sans abroger ni remplacer ces dernières ⁽¹⁾. L'harmonisation des dispositions de la directive proposée avec l'article 3 du TSCG apporterait de la clarté eu égard à la coexistence du TSCG parallèlement à la directive proposée et contribuerait à la réalisation des objectifs de celle-ci.
- 2.1.4. En outre, la BCE comprend que la plupart des États membres qui sont des parties contractantes au TSCG ont déjà mis en œuvre les dispositions du pacte budgétaire dans leur droit national. Dans certains cas, cette mise en œuvre s'est faite au niveau constitutionnel ou à un niveau équivalent. Étant donné que le pacte budgétaire contient des dispositions qui sont plus strictes que celles de la directive proposée, en particulier eu égard au plafond de 0,5 % du PIB applicable au déficit structurel, ces droits nationaux comporteront probablement aussi des exigences budgétaires plus strictes. Par conséquent, si les États membres qui n'ont pas encore complètement transposé le pacte budgétaire dans leur droit interne décident de mettre en œuvre les dispositions du pacte budgétaire d'une manière plus souple du fait de l'adoption de la directive proposée, ou si certains États membres choisissent de modifier leur droit interne de cette manière, il pourrait en résulter une inégalité et une disparité des règles budgétaires dans l'Union. Ce point plaide en faveur de la suggestion de la BCE, émise au point 2.1.2, de reprendre clairement les obligations du pacte budgétaire dans la directive proposée. La clarté juridique et l'égalité de traitement dans l'ensemble de l'Union seront assurés s'il est veillé à ce que les dispositions du pacte budgétaire soient bien reprises.
- 2.1.5. Enfin, en ce qui concerne le cadre budgétaire de l'Union en général, la directive proposée semble contenir des dispositions qui sont similaires ou connexes aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance ou à celles des trains de mesures «six-pack» ou «two-pack». On peut ainsi citer les dispositions instituant des organismes indépendants, qui figurent dans la directive proposée et dans le règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil, ainsi que les dispositions sur les règles budgétaires chiffrées et les cadres budgétaires à moyen terme de la directive 2011/85/UE du Conseil. La BCE considère que, dans ces cas, la directive proposée devrait préciser comment ses dispositions interagiraient, en pratique, avec les dispositions déjà existantes du droit de l'Union et, si nécessaire, modifier les actes juridiques concernés par souci de clarté juridique.

2.2. Objectif à moyen terme

- 2.2.1. Selon la directive proposée, les États membres devraient mettre en place un cadre de règles budgétaires chiffrées contraignantes et permanentes qui leur est propre. Ce cadre devrait définir un objectif à moyen terme en termes de solde structurel, pour faire en sorte que le rapport entre la dette publique et le PIB 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 ⁽²⁾, ou bien s'approche de cette valeur à un rythme satisfaisant. La BCE comprend que cet objectif à moyen terme ne renvoie pas à l'objectif à moyen terme défini dans le pacte de stabilité et de croissance, et en particulier dans le règlement (CE) n° 1466/97, et que l'intention de la Commission est de créer une obligation, pour les États membres, d'inscrire dans leurs cadres budgétaires un objectif à moyen terme pouvant différer de l'objectif à moyen terme énoncé dans le pacte de stabilité et de croissance. La BCE estime nécessaire que la directive proposée complète et précise la définition de ce nouvel objectif à moyen terme en termes de solde structurel et, comme mentionné au point 2.1.2, indique comment cet objectif reflète le plafond de 0,5 % du PIB, applicable au déficit structurel, figurant dans le pacte budgétaire. La fourniture d'une telle définition permettrait aux États membres de cerner clairement leurs obligations et garantirait l'uniformité et l'harmonisation des règles budgétaires dans l'ensemble de l'Union.
- 2.2.2. Le pacte budgétaire contient également l'obligation, pour les parties contractantes, d'assurer rapidement la convergence vers leur objectif à moyen terme conformément au pacte de stabilité et de croissance, le calendrier de cette convergence tenant compte de la viabilité de chaque pays. La BCE fait observer qu'il conviendrait d'insérer, dans la directive proposée, une obligation de convergence rapide. Elle juge utile d'apporter des précisions sur la convergence vers l'objectif à moyen terme figurant dans la directive proposée, les règles du pacte de stabilité et de croissance étant considérées comme un rythme de convergence minimum.

⁽¹⁾ C'est une question qui devra être tranchée par les parties contractantes au TSCG.

⁽²⁾ Annexé au TFUE.

2.2.3. Enfin, la BCE accueille favorablement l'obligation faite aux États membres d'inclure dans leur planification budgétaire une trajectoire de croissance à moyen terme des dépenses publiques, dont seraient déduites les mesures discrétionnaires en matière de recettes, et qui serait d'un caractère contraignant et permanent. Contrairement aux règles en matière de dépenses visées dans le pacte budgétaire, qui reproduisent le pacte de stabilité et de croissance, la règle sur les dépenses figurant dans la directive proposée prévoit des objectifs de dépenses fixes pluriannuels, applicables pendant la durée de la période législative dès que de nouveaux gouvernements sont mis en place. Ces objectifs doivent être respectés par les budgets annuels pendant toute cette période. Même si cette règle fixe est de nature à favoriser la discipline budgétaire et à créer une marge budgétaire supplémentaire en période d'expansion économique, il convient de préciser comment l'appliquer à moyen terme. La directive proposée devrait par ailleurs préciser si les États membres doivent ajuster leurs objectifs de dépenses annuels lorsque les évolutions économiques diffèrent des hypothèses émises par les États membres au moment de la fixation des objectifs de dépenses pluriannuels.

2.3. Mécanisme de correction automatique

2.3.1. La BCE accueille favorablement l'introduction du mécanisme de correction automatique, conforme à l'article 3, paragraphe 1, point e), du TSCG, qui va au-delà de la procédure de correction des écarts prévue à l'article 6, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97. Cet outil permettra aux États membres de corriger les écarts par rapport à l'objectif à moyen terme et à la trajectoire d'ajustement vers cet objectif et de compenser les écarts par rapport à la trajectoire des dépenses publiques visée dans la directive proposée⁽¹⁾.

2.3.2. La BCE a néanmoins identifié un certain nombre d'éléments de ce mécanisme qui pourraient être encore corrigés de manière que les États membres l'appliquent plus efficacement. En particulier, bien que la directive proposée prévoit que le mécanisme de correction soit automatiquement activé en cas d'«écart important observé», elle ne définit pas cette expression ni ne donne d'indications sur son champ d'application. La BCE suggère de définir l'expression «écart important observé» dans la directive proposée afin de clarifier, sur le plan juridique, l'applicabilité du mécanisme de correction.

2.4. Organismes indépendants

2.4.1. La BCE soutient les dispositions de la directive proposée, qui visent à renforcer le rôle des organismes indépendants en leur confiant un mandat allant au-delà de leurs missions existantes prévues par le règlement (UE) n° 473/2013. En particulier, la BCE accueille favorablement l'ancrage, dans la législation de l'Union, du principe dit «appliquer ou justifier» (*comply-or-justify*), étant donné que cela renforcerait le rôle desdits organismes dans le processus de surveillance budgétaire. Cependant, le règlement (UE) n° 473/2013 prévoit déjà l'institution de ces organismes indépendants et leur confie un certain nombre de missions connexes. Partant, il conviendrait que la directive proposée ne reproduise pas les dispositions existantes du droit de l'Union, mais qu'elle se contente d'étendre les missions attribuées à ces organismes indépendants pour faire en sorte qu'elles couvrent le champ d'application de la directive proposée.

Lorsque la BCE recommande de modifier la directive proposée, des suggestions de rédaction particulières, accompagnées d'une explication, figurent dans un document de travail technique séparé. Le document de travail technique est disponible en anglais sur le site internet de la BCE.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 11 mai 2018.

Le président de la BCE

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Voir l'article 3, paragraphe 2, point b), de la directive proposée.