

Document d'analyse 05

FR

Réformer la gouvernance
économique de l'UE:
des opportunités,
mais aussi des risques
et des défis à surmonter



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

2023

Table des matières

	Points
Synthèse	I - XI
Introduction	01 - 06
Étendue de l'analyse et approche suivie	07 - 08
Le cadre de gouvernance économique de l'UE depuis 1992	09 - 18
Évolutions socio-économiques et géopolitiques récentes	19 - 24
La nécessaire réforme du cadre de gouvernance économique de l'UE et les propositions de la Commission	25 - 101
Cadre budgétaire de l'UE	30 - 46
Les dépenses nettes en remplacement du solde budgétaire structurel comme indicateur clé: comparaison	30 - 34
Mettre l'accent sur la réduction de la dette	35 - 44
Notre analyse des principaux risques et défis	45 - 46
Cadres budgétaires nationaux	47 - 60
Cadres budgétaires à moyen terme	48 - 51
Institutions budgétaires indépendantes	52 - 59
Notre analyse des principaux risques et défis	60
Des plans nationaux pour encourager l'adhésion nationale	61 - 72
Notre analyse des principaux risques et défis	70 - 72
Transparence et pouvoir discrétionnaire	73 - 80
Notre analyse des principaux risques et défis	78 - 80
Application des règles	81 - 90
Notre analyse des principaux risques et défis	88 - 90
Complexité et redondances	91 - 101
Notre analyse des principaux risques et défis	100 - 101

Observations finales: les propositions de la Commission offrent une réponse à la plupart des grandes préoccupations, mais des risques et des défis subsistent 102 - 110

Annexes

Annexe I – Audits, documents d’analyse et avis de la Cour des comptes européenne relatifs à la gouvernance économique de l’UE

Annexe II – Évolution du cadre de gouvernance économique de l’UE

Annexe III – Évolution des rapports déficit/PIB et dette/PIB de 2000 à 2022

Annexe IV – Dette publique mondiale

Annexe V – Calendrier du Semestre européen

Annexe VI – Préoccupations des principales parties intéressées concernant le cadre actuel

Sigles, acronymes et abréviations

Glossaire

Équipe de la Cour

Synthèse

I Le cadre de gouvernance économique de l'UE désigne le système d'institutions et de procédures que l'Union a mis en place pour coordonner les politiques dans ce domaine et ainsi atteindre ses objectifs économiques. Ce cadre vise à contrôler, à prévenir et à corriger les tendances économiques susceptibles d'affaiblir les économies nationales ou d'avoir des retombées négatives sur des pays de l'UE, à éviter les effets d'entraînement sur les autres économies, ainsi qu'à veiller à la stabilité de la monnaie unique et à permettre la concrétisation de l'union bancaire européenne.

II Le cadre actuel se compose de plusieurs éléments: le cadre budgétaire de l'UE (le pacte de stabilité et de croissance et les cadres budgétaires nationaux), la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques et de l'emploi, et le cadre pour les États membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière ou de la soutenabilité de leurs finances publiques, ou demandant une assistance financière.

III Ce cadre s'appuie sur les trains de mesures législatives adoptés par l'UE à la suite de la crise financière et de la crise de la dette souveraine. Depuis lors, nous avons réalisé des audits poussés du cadre de gouvernance économique de l'UE, souligné ses principaux défauts et formulé un certain nombre de recommandations visant à remédier aux problèmes suivants:

- l'utilisation d'un indicateur non observable (par exemple, le solde structurel), soumis à des révisions fréquentes et parfois significatives, avec une incidence possible sur les estimations passées, et l'attention excessive portée au déficit au détriment de la dette;
- les faiblesses des cadres budgétaires nationaux sous-tendant les politiques budgétaires des États membres;
- le défaut d'adhésion au niveau national;
- le déséquilibre entre transparence et pouvoir discrétionnaire;
- une application des règles insuffisante voire inexistante dans la pratique;
- la complexité et les redondances qui caractérisent le système de surveillance et de suivi.

IV Les principales parties intéressées s'inquiètent également de ces défaillances, et la Commission reconnaît la nécessité de réformer le cadre. Elle a publié des évaluations rétrospectives de ce dernier en février 2020 et en octobre 2021 et a lancé une consultation publique qui a abouti, en novembre 2022, à la publication d'une communication donnant des «orientations» pour une réforme du cadre de gouvernance économique et en définissant les principes. En avril 2023, la Commission a présenté un ensemble de propositions législatives visant à réviser le pacte de stabilité et de croissance et les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres. Pour d'autres éléments, comme la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques ou la surveillance post-programme, la Commission a proposé des évolutions qui ne nécessitent pas de modifications législatives.

V Dans la perspective de la désactivation, fin 2023, de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance (voir point 19), les États membres et la Commission doivent parvenir à un consensus sur la réforme du cadre de gouvernance économique avant les prochaines procédures budgétaires des États membres. Faute de consensus sur cette réforme, la législation existante s'appliquera à ces procédures.

VI Le présent document n'est pas un rapport d'audit; il s'agit d'un document d'analyse reposant essentiellement sur des informations publiques ou sur des informations collectées spécialement à cet effet. Il dresse un panorama complet des défaillances observées lors de nos audits antérieurs et tient compte de l'évolution de l'environnement socio-économique et de la situation géopolitique. Nous recensons les risques, les opportunités et les défis majeurs qui découlent des orientations et des propositions législatives présentées par la Commission.

VII Les propositions de la Commission vont dans la bonne direction, car elles répondent à la plupart des grandes préoccupations concernant le cadre actuel, y compris celles soulevées par la Cour dans le cadre d'audits et de rapports antérieurs. Toutefois, un certain nombre d'aspects importants restent exposés à des risques et à des défis. L'enjeu principal sera de faire en sorte que le nouveau cadre garantisse des ajustements budgétaires qui contribuent à la soutenabilité de la dette tout en encourageant l'investissement et la mise en place de réformes qui stimulent la croissance.

VIII La Commission propose que les États membres présentent des plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme qui regrouperaient leurs engagements en matière budgétaire et en matière de réformes et d'investissements. Chaque plan fixerait une trajectoire d'ajustement des dépenses nettes de référence propre au pays concerné

et de nature à ramener le taux d'endettement sur une trajectoire descendante ou de le maintenir à des niveaux prudents. Cette approche différenciée par pays vise à renforcer l'adhésion nationale et à créer les conditions propices à la soutenabilité de la dette. Le choix d'un indicateur observable, en l'occurrence les dépenses nettes, et la publication par la Commission de la méthode et des données utilisées pour définir la trajectoire d'ajustement de référence amélioreraient également la transparence. La Commission envisage également de renforcer les capacités et d'élargir le rôle des institutions budgétaires nationales indépendantes.

IX Elle entend aussi aller plus loin dans l'application des règles en réduisant et en appliquant progressivement les sanctions financières et en veillant à ce qu'elles aient un impact réputationnel. Les plans nationaux pour la reprise et la résilience instaurés par la facilité du même nom prévoient des réformes et des investissements spécifiques à mettre en œuvre à l'horizon 2026 et qui doivent donner suite à l'ensemble ou à une partie significative des recommandations par pays adressées en 2019 et en 2020 dans le cadre du Semestre européen. Le lien avec le financement par la FRR pourrait avoir un effet bénéfique sur la mise en œuvre des recommandations par pays.

X Les récentes propositions ne comportent pas, de notre point de vue, des mesures suffisantes pour atténuer les risques inhérents à l'exercice par l'UE de son pouvoir discrétionnaire, sachant que le système des plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme combinés au dialogue qu'entretiennent les États membres avec l'Union permet l'adoption d'une approche plus différenciée par pays. Il existe donc un risque que la marge d'interprétation et le pouvoir discrétionnaire de la Commission prennent des proportions telles que des implications pour la transparence et l'égalité de traitement ne seraient pas à exclure. Il se pourrait notamment que la trajectoire d'ajustement des dépenses nettes de référence fixée par chaque État membre et figurant dans son plan s'écarte de la trajectoire technique établie par la Commission. Même si les États membres doivent justifier la différence entre leur trajectoire de dépenses et la trajectoire technique, le risque de report des ajustements budgétaires nécessaires persiste.

XI Bien que la Commission ait également proposé de simplifier la surveillance post-programme, le cadre de gouvernance économique de l'UE repose toujours sur un grand nombre de strates et sur l'intervention de nombreux acteurs, ce qui laisse globalement inchangés le degré de complexité et les redondances qui caractérisent la surveillance et le suivi macroéconomiques de l'UE.

Introduction

01 Avec le traité sur l'Union européenne de 1992 (le traité de Maastricht), l'UE a établi l'architecture de l'Union économique et monétaire (UEM) en prélude à la création de l'euro. Le cadre de gouvernance économique de l'UE désigne le système d'institutions et de procédures mis en place pour coordonner les politiques économiques en vue d'atteindre les objectifs de l'Union dans ce domaine. Ce cadre vise à contrôler, à prévenir et à corriger les tendances économiques susceptibles d'affaiblir les économies nationales ou d'avoir des retombées négatives sur les pays de l'UE.

02 Une coordination et une surveillance efficaces des politiques économiques dans l'ensemble de l'UE concourent à assurer des finances publiques saines et viables et devraient créer les conditions propices à une croissance et une convergence économiques durables. Elles devraient également permettre de redresser les déséquilibres macroéconomiques et encourager les réformes et les investissements en vue de renforcer la croissance et la résilience.

03 Le cadre de gouvernance économique de l'UE a progressivement évolué, en réponse à la crise financière et à celle de la dette souveraine, et s'est compliqué au fil du temps. Aujourd'hui, le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques et de l'emploi vise à mettre en place une approche intégrée combinant le cadre budgétaire de l'UE (le pacte de stabilité et de croissance et les cadres budgétaires nationaux), la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques et le cadre pour les États membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière ou de la soutenabilité de leurs finances publiques, ou demandant une assistance financière.

04 Nous avons produit de nombreux rapports couvrant tous les éléments du cadre de gouvernance économique de l'UE (voir l'[annexe I](#) pour une liste exhaustive de nos travaux dans ce domaine). Ces rapports ont mis en évidence un certain nombre de défaillances importantes et contiennent des recommandations pour y remédier.

05 En février 2020, la Commission nouvellement élue a présenté son réexamen de la gouvernance économique de l'UE – dans lequel elle s'est appuyée en partie sur l'évaluation des règles budgétaires de l'Union réalisée lors des audits de la Cour des comptes européenne pour dégager des axes d'amélioration – et elle a lancé une consultation sur l'avenir du cadre de gouvernance¹. Elle s'est servie des résultats de ce processus pour publier, en novembre 2022, des «orientations»² décrivant les principes directeurs de la réforme. Ces orientations ont été suivies d'un ensemble de propositions législatives en avril 2023³.

06 Dans la perspective de la désactivation, fin 2023, de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance (voir point 19), les États membres et la Commission doivent parvenir à un consensus sur la réforme du cadre de gouvernance économique avant les prochaines procédures budgétaires des États membres. Faute de consensus sur cette réforme, la législation existante s'appliquera à ces procédures.

¹ Communication de la Commission, COM(2020) 55 final, Réexamen de la gouvernance économique.

² Communication de la Commission, COM(2022) 583 final.

³ À savoir les documents suivants: COM(2023) 240 final [2023/0138 (COD)], COM(2023) 241 final [2023/0137 (CNS)] et COM(2023) 242, final [2023/0136 (NLE)].

Étendue de l'analyse et approche suivie

07 Le présent document n'est pas un rapport d'audit; il s'agit d'un document d'analyse reposant sur nos travaux d'audit antérieurs dans le domaine de la gouvernance économique de l'UE ainsi que sur d'autres informations publiques et sur des informations collectées spécialement aux fins de la présente analyse. L'objectif de l'analyse est d'alimenter le débat sur le renforcement du cadre de gouvernance économique de l'UE. Plus précisément:

- nous faisons une synthèse des observations, conclusions et recommandations tirées de nos travaux d'audit antérieurs;
- nous recensons les opportunités, les risques et les défis majeurs qui découlent des orientations et des propositions législatives présentées récemment par la Commission;
- nous dressons un panorama complet de l'évolution du cadre de gouvernance économique de l'UE depuis 1992;
- nous prenons en considération les évolutions socio-économiques et géopolitiques récentes.

08 Nous avons examiné la législation de l'UE et les publications sur le sujet diffusées par le Parlement européen, la Commission, les États membres, les institutions supérieures de contrôle, des organisations internationales, des établissements universitaires et des groupes de réflexion. Nous nous sommes entretenus avec des fonctionnaires de la Commission et nous avons consulté des agents des principales parties intéressées⁴ ainsi que des représentants de groupes de réflexion⁵ auteurs d'études dans le domaine de la gouvernance économique de l'UE.

⁴ Fonds monétaire international, Organisation de coopération et de développement économiques, comité budgétaire européen, Mécanisme européen de stabilité et réseau des institutions budgétaires indépendantes de l'UE.

⁵ Centre for European Policy Studies et Bruegel.

Le cadre de gouvernance économique de l'UE depuis 1992

09 L'Union économique et monétaire créée en 1992 prévoit la coordination des politiques économiques et budgétaires, une politique monétaire commune et une monnaie commune, l'euro. Pour entrer dans l'Union économique et monétaire, les États membres doivent respecter des critères de convergence (les «critères de Maastricht»)⁶, notamment maintenir une situation budgétaire durable, ce qui implique de ne pas présenter de déficit excessif. On entend par «déficit excessif» un déficit budgétaire supérieur à 3 % du PIB ou un rapport entre la dette publique et le PIB supérieur à 60 %⁷.

10 Pour que l'Union économique et monétaire fonctionne correctement, il était nécessaire de mettre en place un mécanisme permettant de préserver la solidité des finances publiques et de réduire le risque que des politiques budgétaires non viables menées par des États membres produisent des effets d'entraînement. Ce mécanisme, le pacte de stabilité et de croissance, a été adopté en 1997 et comprend deux volets. Le volet préventif vise à garantir des politiques budgétaires saines à moyen terme et à éviter les déficits excessifs. Le volet correctif, qui désigne la procédure concernant les déficits excessifs (PDE), intervient lorsque le déficit d'un État membre dépasse les limites fixées.

11 En 2005, une première réforme du pacte de stabilité et de croissance s'est inscrite dans le prolongement de l'approche précédente, notamment en tenant compte de la situation économique, étant entendu que les États membres profitent d'une conjoncture favorable pour procéder à davantage d'ajustements et peuvent freiner leur effort en cas de conjoncture défavorable.

12 La crise financière de 2008 et les turbulences qui en ont résulté sur le marché de la dette souveraine ont montré qu'au cours de la décennie qui a suivi le lancement de l'euro en 1999, plusieurs États membres n'avaient pas profité de la conjoncture économique favorable pour réduire sensiblement leur dette publique. En d'autres termes, le pacte de stabilité et de croissance a été partiellement inefficace.

⁶ Article 140 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁷ Article 126, paragraphe 2, point b), et protocole n° 12, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

13 En outre, le pacte n'a pas suffi à lui seul à garantir la stabilité économique, car il n'était pas conçu pour prévenir, détecter et corriger les déséquilibres macroéconomiques, de sorte que certains États membres ont dû demander une assistance financière (voir [encadré 1](#)). Par conséquent, l'UE a adopté une série de mesures visant à renforcer sa gouvernance économique et à mettre en place un cadre de gestion des crises.

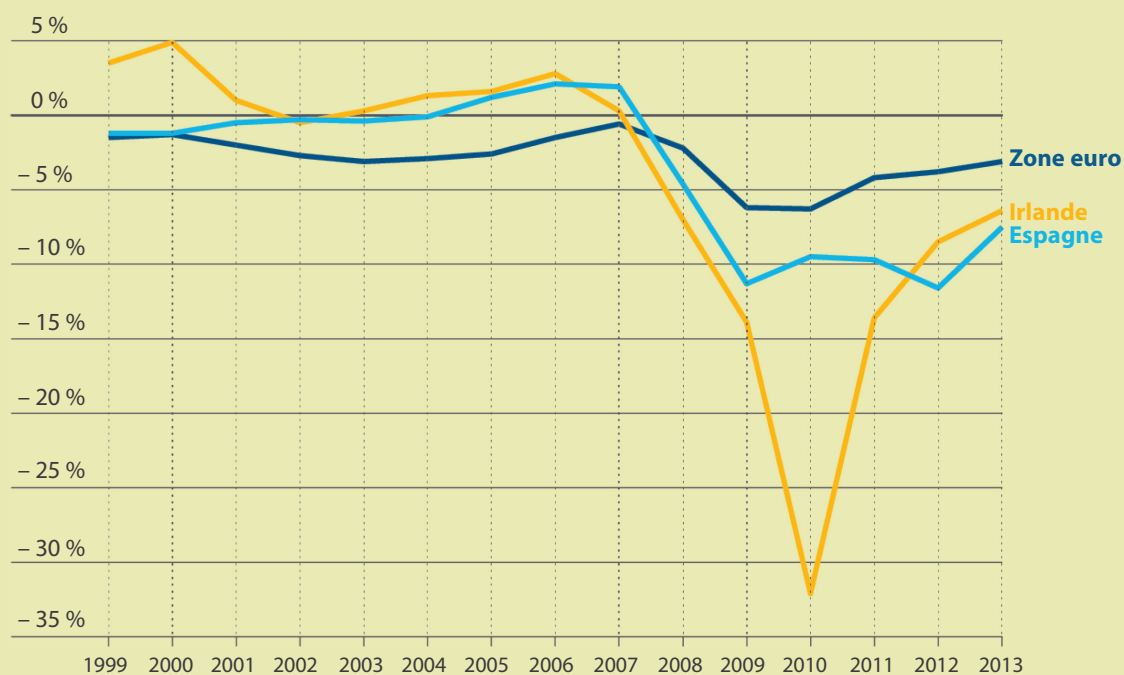
Encadré 1

Un pacte de stabilité et de croissance insuffisant pour garantir la stabilité économique

Le pacte de stabilité et de croissance n'a pas suffi à prévenir et à détecter l'apparition de déséquilibres macroéconomiques, comme l'illustre la situation de l'Espagne et de l'Irlande.

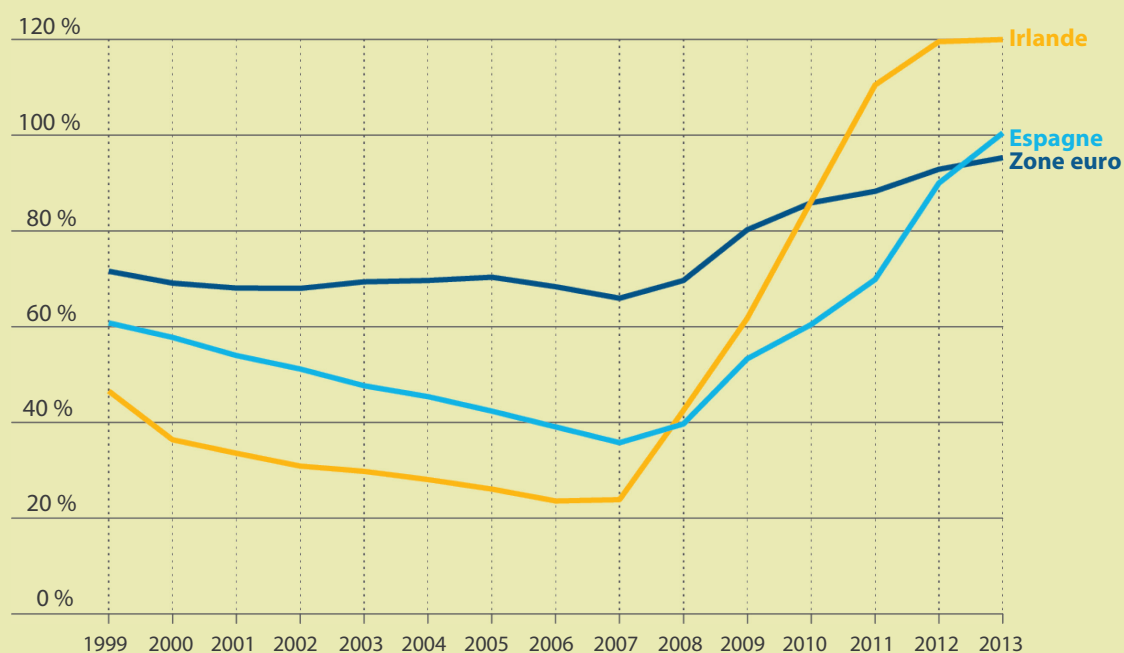
Au cours de la décennie qui a précédé la crise de 2008, l'Espagne et l'Irlande ont connu une forte croissance économique qui leur a permis de parvenir à une situation budgétaire avantageuse. Comme l'illustrent les figures A et B, avant la crise, les deux pays présentaient des excédents budgétaires et un rapport dette publique/PIB inférieur à 40 %.

Figure A: déficit public (pourcentage du PIB)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations issues de la [base de données AMECO](#).

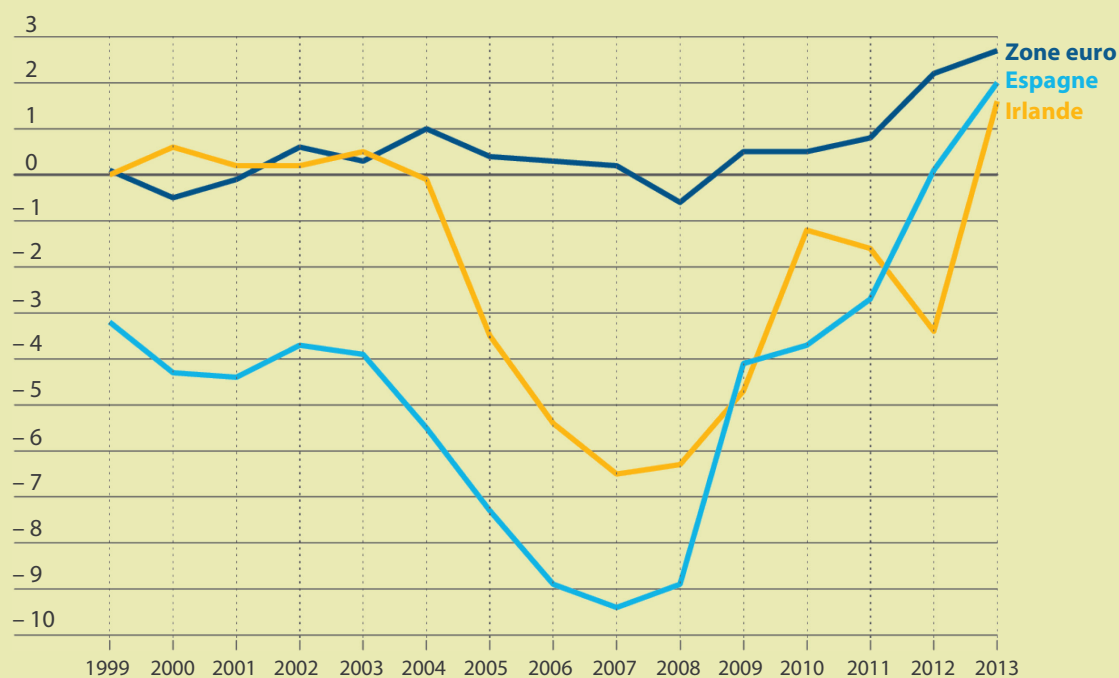
Figure B: dette publique (pourcentage du PIB)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations issues de la base de données AMECO.

Toutefois, dans les deux cas, ces résultats reposaient sur une croissance rapide, alimentée par un accès aisé au financement, qui a entraîné une flambée du crédit et une forte hausse de la demande intérieure, en particulier dans le secteur de la construction. Cette situation s'est accompagnée, au cours de la période qui a précédé la crise, de plusieurs déséquilibres. La balance courante, qui retrace toutes les opérations d'un pays avec le reste du monde, s'est détériorée (voir figure C) en raison de la forte hausse de la demande intérieure et de la baisse de la compétitivité extérieure. La dette privée est également montée en flèche, notamment en raison de la forte augmentation des investissements immobiliers, mettant en péril la stabilité financière.

Figure C: balance courante (pourcentage du PIB)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations issues de la base de données AMECO.

Lorsque la bulle immobilière a éclaté, la crise bancaire qui en a résulté a forcé les gouvernements à adopter des mesures de soutien au secteur bancaire, qui ont fortement grevé les finances publiques après 2009 (voir figures A et B). Le marché de la dette souveraine en a pâti à son tour, et l'Irlande et l'Espagne ont finalement toutes deux été contraintes de demander une assistance financière.

14 En 2011, l'UE a adopté cinq règlements et une directive, regroupés sous l'intitulé «six-pack», qui ont réformé les volets préventif et correctif du pacte de stabilité et de croissance, mis en place des mesures visant à renforcer l'adhésion nationale aux règles budgétaires de l'UE et instauré la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques destinée à prévenir, détecter et corriger ces derniers⁸. Le «six-pack» a également institué le Semestre européen (un exercice annuel de coordination des politiques budgétaire, économique, sociale et de l'emploi dans l'UE) et renforcé les sanctions à l'encontre des États membres de la zone euro dont la discipline budgétaire n'est pas suffisamment rigoureuse.

⁸ Communiqué de presse de la Commission MEMO 11/898.

15 En mars 2012, 25 des 27 pays (alors) membres de l'UE (tous sauf le Royaume-Uni et la République tchèque⁹) ont signé le traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG). Il contenait des clauses destinées à favoriser la discipline budgétaire et l'adhésion à celle-ci. Il renforce le rôle des institutions budgétaires nationales indépendantes, chargées de contrôler le respect des règles budgétaires nationales.

16 Le risque que les politiques budgétaires produisent des effets d'entraînement étant plus élevé au sein d'une zone monétaire commune, la mise en place de mécanismes renforcés s'imposait pour la zone euro. En 2013, deux autres règlements (regroupés sous l'intitulé «two-pack») sont entrés en vigueur pour renforcer la surveillance budgétaire de la zone euro¹⁰. Le premier portait sur le suivi des politiques budgétaires dans le contexte du pacte de stabilité et de croissance. Le second contenait des dispositions visant à renforcer 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 ou de la soutenabilité de leurs finances publiques, ou demandant une assistance financière.

17 Nous faisons la synthèse de toutes ces évolutions législatives à l'[annexe II](#)¹¹. Comme le reconnaissent les «cinq présidents» dans leur rapport¹², ces évolutions ont accru la complexité du cadre de gouvernance économique de l'UE, en raison non seulement d'une plus forte technicité des règles et de la place plus grande accordée au pouvoir discrétionnaire et au jugement d'expert exercés par la Commission, mais aussi de la coexistence/redondance des règles et institutions européennes, nationales et intergouvernementales.

⁹ La République tchèque a ratifié le traité en avril 2019. La Croatie a adhéré à l'UE en juillet 2013 et ratifié le traité en mars 2018.

¹⁰ [Communiqué de presse de la Commission MEMO 13/457](#).

¹¹ [Document d'analyse 05/2020](#) – «Comment l'UE a-t-elle tenu compte des enseignements tirés de la crise financière et de celle de la dette souveraine de la période 2008-2012?».

¹² Rapport préparé par Jean-Claude Juncker en étroite coopération avec Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi et Martin Schulz, «Compléter l'Union économique et monétaire européenne», 22 juin 2015.

18 Enfin, en 2015, l'UE a créé le comité budgétaire européen, auquel elle a donné un rôle de comité consultatif indépendant auprès de la Commission consistant à évaluer la mise en œuvre des règles budgétaires de l'UE, à conseiller la Commission sur l'orientation budgétaire appropriée pour la zone euro dans son ensemble et à coopérer avec les conseils budgétaires nationaux des États membres.

Évolutions socio-économiques et géopolitiques récentes

19 La pandémie de COVID-19 a fait émerger de nouveaux risques et de nouveaux défis pour la gouvernance économique de l'UE, car elle a imposé aux États membres et à l'Union de prendre d'importantes contre-mesures économiques¹³. En mars 2020, le Conseil a décidé pour la première fois d'activer la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, permettant à tous les États membres de déroger temporairement aux règles budgétaires. Cette décision a conduit à une augmentation générale du déficit et de la dette publics, leur niveau dépassant souvent leurs valeurs de référence respectives de 3 % et de 60 %. L'*annexe III* montre l'évolution des rapports déficit/PIB et dette/PIB de 2000 à 2022.

20 En décembre 2020, l'UE a adopté NextGenerationEU, un instrument temporaire doté d'une enveloppe d'environ 800 milliards d'euros, financé par la dette de l'UE, afin de contribuer à réparer les dommages économiques et sociaux immédiats causés par la pandémie et de construire un avenir plus vert, plus numérique et plus résilient. La pièce maîtresse de NextGenerationEU est la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), qui fournit des subventions et des prêts destinés à soutenir les réformes et les investissements des États membres. Les États membres ont élaboré des plans pour la reprise et la résilience qui devaient donner suite à une partie non négligeable des recommandations par pays qui leur avaient été adressées en 2019 et en 2020. La Commission a évalué ces plans¹⁴ et le Conseil les a approuvés. Les pays peuvent recevoir un financement au titre de la facilité lorsqu'ils atteignent des jalons ou des cibles déterminés. Avant de procéder à tout paiement, la Commission évalue si les jalons et cibles en question ont été atteints de manière satisfaisante. Le suivi et la communication d'informations sur la mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience sont parfaitement articulés avec le Semestre européen, en particulier en ce qui concerne les informations sur la mise en œuvre des mesures donnant suite aux recommandations par pays.

¹³ Voir le [document d'analyse 06/2020](#) – «Risques, défis et occasions à saisir dans le cadre de la riposte économique apportée par l'UE à la crise de la COVID-19».

¹⁴ [Rapport spécial 21/2022](#) – «Évaluation des plans nationaux pour la reprise et la résilience par la Commission – Une mission bien assurée dans l'ensemble, malgré la persistance de risques pour la mise en œuvre».

21 Au cours du second semestre de 2021, les tensions géopolitiques entre la Russie et l'Ukraine ont provoqué des turbulences sur le marché du gaz. La situation s'est encore considérablement détériorée en février 2022, lorsque la Russie a déclenché sa guerre d'agression contre l'Ukraine. Au cours des mois qui ont suivi, la Russie a progressivement réduit une grande partie de ses livraisons de gaz à l'UE, ce qui a provoqué une flambée historique des prix du gaz. En raison de la nature du mécanisme de fixation des prix de l'électricité dans l'UE¹⁵, les tarifs élevés du gaz ont également entraîné une forte hausse du prix de l'électricité sur le marché de gros et une reprise de l'inflation. L'inflation dans la zone euro, en particulier, a été fortement alimentée par les prix de l'énergie.

22 En mai 2022, la Commission a présenté le plan REPowerEU¹⁶, sa feuille de route pour parvenir à un système énergétique plus résilient et à une véritable union de l'énergie en mettant fin à la dépendance de l'UE à l'égard des combustibles fossiles, en diversifiant son approvisionnement énergétique et en accélérant sa transition vers une énergie propre. Le plan REPowerEU encourage, entre autres, les États membres à inclure de nouvelles mesures en lien avec l'énergie dans leurs plans pour la reprise et la résilience. Fin juin 2023, neuf États membres avaient présenté une modification de leur plan pour la reprise et la résilience afin d'y ajouter un chapitre REPowerEU.

23 Dès qu'ils en ont la possibilité, les États membres cherchent à protéger leurs entreprises et leurs ménages contre la hausse des coûts de l'énergie. Selon leur durée et leur degré de mise en œuvre, les ripostes nationales à la crise (aides d'État massives et mesures de confinement) risquent, par leurs divergences, de fausser durablement les conditions de concurrence dans le marché unique et de faire obstacle à la convergence économique et à la compétitivité dans l'UE¹⁷. La Commission a estimé le coût budgétaire net des mesures visant à amortir le contrecoup des prix élevés de l'énergie en 2022 à 1,2 % du PIB de l'UE¹⁸.

¹⁵ Rapport spécial 03/2023 – «L'intégration du marché intérieur de l'électricité», encadré 1.

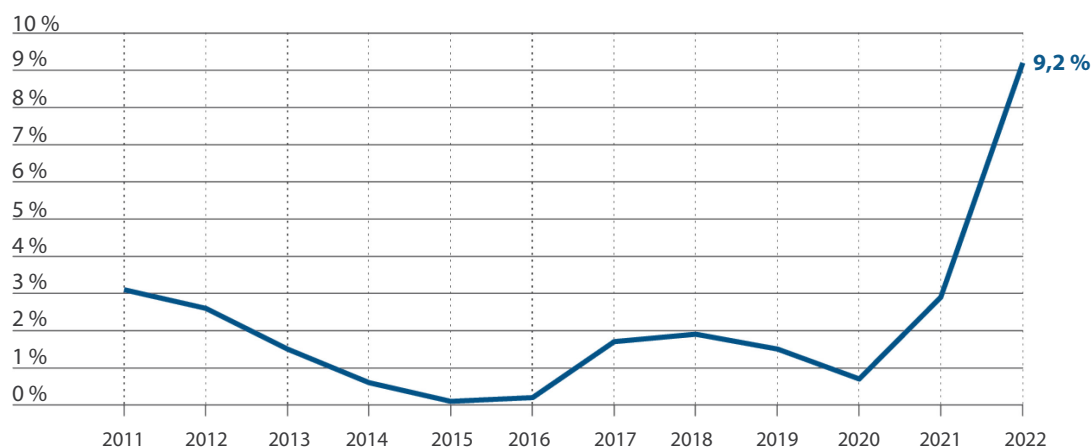
¹⁶ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repower-eu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_fr. Pour notre évaluation du plan REPowerEU, voir l'avis 04/2022 «REPowerEU».

¹⁷ Document d'analyse 06/2020, point 68.

¹⁸ *European Economic Forecast*, automne 2022, voir encadré I.2.4, p. 51.

24 Pour faire face à la pandémie et soutenir leurs économies, presque tous les pays ont été contraints d'augmenter leur dette publique. L'*annexe IV* donne un aperçu de l'évolution récente du rapport dette/PIB dans le monde. Au sein de l'UE, la Commission a décidé de maintenir l'activation de la clause dérogatoire générale jusqu'à la fin de 2023 afin de permettre aux États membres de soutenir leurs économies et de continuer à accompagner la reprise¹⁹. Dans la zone euro, l'augmentation globale du rapport dette/PIB entre 2019 et 2021 a été modérée (11,7 %) par rapport aux autres économies avancées (19,0 % au Royaume-Uni, 19,3 % aux États-Unis et 26,2 % au Japon). Toutefois, les taux d'endettement des États membres de l'UE restent hétérogènes. Cette hétérogénéité peut nuire à l'efficacité de la politique monétaire unique, en particulier dans un contexte de forte inflation (voir point **21** et *figure 1*) qui a conduit la Banque centrale européenne à relever ses taux directeurs (voir *figure 2*).

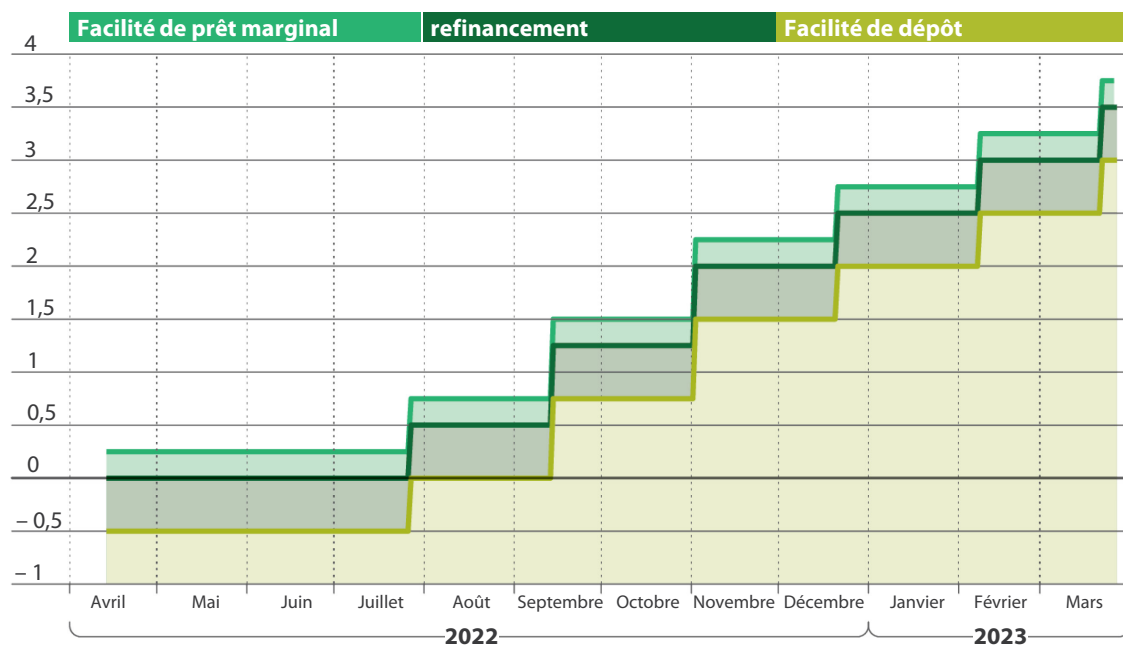
Figure 1 – Inflation dans l'UE (pourcentage), mesurée par l'indice des prix à la consommation harmonisé (2011-2022)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données d'Eurostat.

¹⁹ Communication de la Commission sur l'examen annuel 2023 de la croissance durable.

Figure 2 – Augmentation des taux directeurs de la Banque centrale européenne (avril 2022 à mars 2023)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de [données de la BCE](#).

La nécessaire réforme du cadre de gouvernance économique de l'UE et les propositions de la Commission

25 En vertu des règlements réunis dans le «six-pack» et le «two-pack», la Commission est tenue de réexaminer l'efficacité du cadre tous les cinq ans. À la suite de ce réexamen²⁰, la Commission a lancé une consultation publique sur l'avenir de la gouvernance économique de l'UE en février 2020 (voir point **05**). Cette consultation a toutefois été suspendue, toutes les énergies étant mobilisées pour venir à bout des difficultés immédiates posées par la survenance de la pandémie et la récession qui en a découlé. Elle a été rouverte en octobre 2021²¹ et la Commission a reçu au total 225 contributions, provenant principalement d'universités et d'instituts de recherche, mais aussi de citoyens et de syndicats²². La Commission a organisé une série de réunions pour engager le dialogue avec les parties intéressées et s'est entretenue avec les États membres lors de contacts bilatéraux ordinaires et au sein des comités du Conseil.

26 En novembre 2022, la Commission s'est appuyée sur les résultats de ce processus pour publier une communication donnant des «orientations» et définissant les principes d'une réforme du cadre de gouvernance économique. En avril 2023, elle a présenté un ensemble de propositions législatives, composé de deux propositions de règlement visant à réviser, respectivement, les règles des volets préventif et correctif du pacte de stabilité et de croissance, et d'une proposition de directive visant à réviser les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

27 Pour d'autres aspects du cadre de gouvernance économique, tels que la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques ou la surveillance post-programme, la Commission a proposé, dans ses orientations de novembre 2022, des évolutions ne nécessitant pas de modifications législatives, comme le renforcement du dialogue avec les États membres et la rationalisation des procédures.

²⁰ Documents de travail des services de la Commission [SWD\(2020\) 210](#) et [SWD\(2020\) 211](#).

²¹ Communication de la Commission [COM\(2021\) 662 final](#) «L'économie de l'UE après la pandémie de COVID-19: conséquences pour la gouvernance économique».

²² Document de travail des services de la Commission [SWD\(2022\) 104 final](#) *Online public consultation on the review of the EU economic governance framework. Summary of responses. Final Report*.

28 Dans ce qui suit, nous abordons les principales questions que nous avons soulevées par le passé et que nous avons regroupées en six domaines thématiques selon la structure de la proposition de la Commission:

- le cadre budgétaire de l'UE: l'utilisation d'un indicateur non observable (le solde structurel), soumis à des révisions fréquentes et parfois significatives, avec une incidence possible sur les estimations passées, et l'attention excessive portée au déficit au détriment de la dette;
- les faiblesses des cadres budgétaires nationaux sous-tendant les politiques budgétaires des États membres;
- le défaut d'adhésion au niveau national;
- le déséquilibre entre transparence et pouvoir discrétionnaire;
- une application des règles insuffisante voire inexistante dans la pratique;
- la complexité et les redondances qui caractérisent le système de surveillance et de suivi.

29 Pour chaque aspect, nous présentons un résumé de nos observations, conclusions et recommandations formulées dans le cadre de travaux d'audit antérieurs, nous déterminons la manière dont la Commission y donne suite dans ses propositions et nous analysons les risques et défis principaux.

Cadre budgétaire de l'UE

Les dépenses nettes en remplacement du solde budgétaire structurel comme indicateur clé: comparaison

30 L'une des faiblesses du cadre budgétaire actuel réside dans l'utilisation d'indicateurs non observables pour évaluer le respect des règles du pacte de stabilité et de croissance. L'indicateur clé à cet égard est le solde budgétaire structurel, qui correspond au solde budgétaire corrigé des effets temporaires imputables au cycle économique et aux mesures budgétaires ponctuelles.

31 Le solde structurel, qui n'est pas observable et résulte nécessairement d'une estimation, est l'indicateur utilisé pour définir l'objectif budgétaire à moyen terme, un objectif propre à chaque pays, qui ne peut pas être inférieur à une valeur minimale calculée par la Commission suivant une méthode convenue avec les États membres. Pour chaque État membre, le solde structurel est considéré comme conforme au pacte de stabilité et de croissance s'il est au moins égal à l'objectif budgétaire à moyen terme. Les États membres qui n'ont pas encore atteint leur objectif budgétaire à moyen terme ont pour objectif de référence d'améliorer leur solde structurel de 0,5 % du PIB par an (plus lorsque la conjoncture est favorable, moins lorsqu'elle est défavorable). Toutefois, nous avons signalé en 2018²³ que l'objectif budgétaire à moyen terme était rarement atteint et que nombre d'écarts avaient été tolérés.

32 Les estimations du solde structurel reposent sur de nombreuses hypothèses et sont souvent révisées. L'ampleur de ces révisions peut être importante. Nous le faisons observer dans notre rapport spécial sur la procédure concernant les déficits excessifs et les parties intéressées s'en sont également fait l'écho: cette instabilité complique l'évaluation du respect des règles²⁴ et risque de fausser les politiques²⁵, ce qui peut compromettre la crédibilité et l'applicabilité du pacte de stabilité et de croissance²⁶ et en faire un outil inadapté à la gestion budgétaire.

33 Dans sa communication de novembre 2022 sur les orientations de la réforme, la Commission reconnaît 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. Elle propose d'utiliser les dépenses nettes comme seul et unique indicateur opérationnel pour définir la trajectoire d'ajustement budgétaire et réaliser la surveillance budgétaire annuelle. La Commission affirme que ce changement rendra le cadre budgétaire plus simple et plus transparent.

34 Les dépenses nettes couvrent les dépenses publiques primaires financées au niveau national (hors paiements d'intérêts), déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes. Elles ne tiennent pas compte non plus des dépenses conjoncturelles liées aux indemnités de chômage et de toute dépense publique correspondant à des projets financés par l'UE. Les changements de politique

²³ Rapport spécial 18/2018, points 62 à 70.

²⁴ Rapport spécial 10/2016, points 91 à 94 et encadré 10.

²⁵ FMI, contribution du personnel à l'examen du cadre de gouvernance économique de l'UE par la Commission européenne, 2021, p. 1.

²⁶ MES, *EU fiscal rules: reform considerations*, octobre 2021, p. 7.

qui ont une incidence permanente sur les recettes, c'est-à-dire les mesures dites discrétionnaires en matière de recettes, sont exclus afin que les États membres puissent choisir le rapport dépenses/PIB en fonction de leurs préférences politiques. Cette approche permet aux gouvernements d'augmenter (ou de réduire) de manière permanente les dépenses en pourcentage du PIB si le changement est compensé par des augmentations (ou des réductions) d'impôts permanentes. Les dépenses en intérêts et les dépenses conjoncturelles liées au chômage sont déduites pour tenir compte des fluctuations des dépenses échappant au contrôle direct des administrations publiques. Par conséquent, l'utilisation des dépenses nettes comme indicateur opérationnel renforce la stabilisation macroéconomique puisqu'elle permet aux stabilisateurs automatiques de fonctionner.

Mettre l'accent sur la réduction de la dette

35 Dans le cadre de l'Union monétaire européenne, le seuil pour le déficit public est fixé à 3 % du PIB et celui pour la dette, à 60 % du PIB, à moins que le rapport entre la dette et le PIB «ne diminue suffisamment et ne s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant», comme le prévoient les protocoles du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Dans sa proposition, la Commission conserve ces seuils. En 2022, le rapport dette/PIB était inférieur au seuil de 60 % pour 14 États membres, tandis que pour six autres, il était supérieur à 100 %.

36 Pendant de nombreuses années, l'accent mis sur le déficit était jugé suffisant pour garantir une réduction constante de la dette. Il apparaissait donc inutile de définir plus précisément le «rythme satisfaisant» de convergence vers la valeur de référence de 60 %. Cette valeur est fondée sur le raisonnement selon lequel, avec un taux de croissance nominale du PIB de 5 %, un déficit limité à 3 % du PIB devait, à terme, permettre de stabiliser le taux d'endettement à 60 % du PIB. En effet, si le taux d'endettement est supérieur à 60 %, un déficit de 3 % doit entraîner une réduction annuelle du taux équivalant à un vingtième de la différence par rapport à la valeur de référence de 60 %²⁷.

²⁷ Rapport spécial 10/2016, point 68 et encadré 6.

37 Entre la crise de 2008 et la récente hausse de l'inflation, l'hypothèse d'une croissance annuelle du PIB nominal de 5 % était manifestement irréaliste²⁸. Par conséquent, le fait de limiter le déficit à 3 % du PIB n'entraînait plus automatiquement une convergence vers un taux d'endettement de 60 % du PIB (par exemple, avec un taux de croissance nominale annuelle de 3 % et un déficit de 3 %, le rapport entre la dette publique et le PIB tend à se stabiliser à 100 %). C'est pourquoi une définition spécifique du critère de la dette est apparue dans le «six-pack»: «le rapport entre la dette publique et le [PIB] est considéré comme diminuant suffisamment et s'approchant de la valeur de référence à un rythme satisfaisant [...] si l'écart par rapport à la valeur de référence s'est réduit sur les trois années précédentes à un rythme moyen d'un vingtième par an, à titre de référence numérique [...]»²⁹.

38 Le critère de la dette n'est devenu opérationnel qu'en 2012 et a été progressivement introduit. Il devait s'appliquer à l'ensemble des États membres à partir de 2022. Toutefois, en raison du climat de forte incertitude économique et de l'activation de la clause dérogatoire générale qui a suivi, aucune procédure concernant les déficits excessifs n'a été engagée jusqu'à présent sur la base du critère de la dette.

39 En 2016, nous avons constaté que la procédure concernant les déficits excessifs accordait une attention trop importante au critère du déficit au détriment de celui de la dette, et nous avons recommandé à la Commission de se concentrer tout particulièrement sur la réduction de la dette publique, notamment dans les États membres lourdement endettés³⁰. Nous avons également signalé que la règle du 1/20^e manquait de réalisme pour les États membres lourdement endettés, étant donné que le respect de la trajectoire de convergence les obligerait, du moins au début, à suivre une politique budgétaire extrêmement restrictive qui pourrait nuire à la croissance et menacer l'ajustement du taux d'endettement lui-même³¹.

40 Les propositions récentes de la Commission mettent l'accent sur la soutenabilité de la dette et suppriment la règle du 1/20^e. Pièces maîtresses du nouveau cadre, les plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme, présentés par les États membres, évalués par la Commission et approuvés par le Conseil, regrouperaient les engagements de chaque État membre en matière budgétaire et en matière de réformes

²⁸ [Rapport spécial 10/2016](#), annexe V.

²⁹ Article 1^{er}, paragraphe 2, point b), du [règlement \(UE\) n° 1177/2011 du Conseil](#) du 8 novembre 2011.

³⁰ [Rapport spécial 10/2016](#), points 68 et 69, et recommandation n° 8.

³¹ [Rapport spécial 10/2016](#), points 70 et 71.

et d'investissements, et garantiraient que leur taux d'endettement soit placé sur une trajectoire descendante ou demeure à des niveaux prudents. Ces plans établiraient une trajectoire des dépenses nettes de référence pour une période de quatre ans, prorogable de trois ans au maximum afin de faciliter les grands investissements et réformes majeures. Lorsqu'un déficit dépasse la valeur de référence de 3 % du PIB, la trajectoire des dépenses nettes doit être compatible avec un ajustement annuel de référence minimal de 0,5 % du PIB.

41 Afin d'orienter les États membres dans la conception de leurs objectifs pluriannuels en matière de dépenses nettes, la Commission propose de fournir des «informations techniques» pour chaque pays dont le déficit est inférieur à 3 % du PIB et la dette publique inférieure à 60 % du PIB. Ces informations devraient permettre de maintenir le déficit en dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB à moyen terme.

42 Pour chaque État membre dont le déficit est supérieur à 3 % du PIB ou la dette publique supérieure à 60 % du PIB, la Commission propose d'établir une «trajectoire technique» propre au pays concerné. Cette trajectoire devrait garantir que:

- le déficit public sera ramené et maintenu sous la valeur de référence de 3 % du PIB sur une période de dix ans après la fin du plan budgétaire et structurel national à moyen terme;
- le taux d'endettement sera placé ou maintenu sur une trajectoire descendante plausible ou demeurera à des niveaux prudents sur la même période de 10 ans (en d'autres termes 14 à 17 ans après que la Commission a communiqué la trajectoire technique). Pour évaluer cet aspect fondamental, la Commission aurait recours à son analyse de la soutenabilité de la dette;
- le taux d'endettement à la fin du plan est inférieur à son niveau initial;
- en règle générale sur l'ensemble de la période couverte par le plan, la croissance des dépenses nettes reste inférieure en moyenne à la croissance de la production à moyen terme;
- l'effort d'ajustement budgétaire n'est pas reporté à la fin des plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme.

43 L'analyse de la soutenabilité de la dette consiste essentiellement à produire des projections du rapport dette/PIB. Ces projections reposent sur des hypothèses concernant l'évolution future des variables expliquant l'évolution de la dette publique au fil du temps, en particulier le solde primaire, les taux d'intérêt, le taux de croissance et le taux d'inflation.

44 D'autres scénarios possibles sont calculés, généralement pour une période de dix ans. Le scénario de référence prend pour hypothèse l'absence de changement de politique budgétaire. Il s'appuie sur les prévisions de la Commission pour les deux années suivantes, à l'issue desquelles elle présume que la politique budgétaire restera inchangée depuis la dernière année sur laquelle portent les prévisions jusqu'à la fin de la période de projection. D'autres scénarios possibles en matière de politique budgétaire sont ensuite testés pour évaluer les effets de la variabilité des principales hypothèses sur la projection de la dette³². Les hypothèses quant à l'incidence sur les recettes des réformes prévues devraient également être prises en considération. En outre, la Commission utilise des projections stochastiques pour évaluer si le risque de non-diminution du rapport dette/PIB au cours des cinq années suivant la période d'ajustement est suffisamment faible.

Notre analyse des principaux risques et défis

45 La Commission propose de remplacer le solde structurel par un indicateur constitué des dépenses nettes car il s'agit d'un indicateur plus observable pour évaluer le respect du pacte de stabilité et de croissance. Cette logique coïncide avec notre observation antérieure selon laquelle des variables non observables ne se prêtent pas à cet usage (voir point 32). Le fait de se concentrer exclusivement sur cet indicateur offre également l'avantage de n'avoir plus qu'un seul indicateur de suivi, avec pour corollaire une simplification et une prévisibilité accrues.

46 La trajectoire technique des dépenses nettes est calculée selon la méthode d'analyse de la soutenabilité de la dette. Cette méthode fonctionnant sur un horizon de 14 à 17 ans, l'ensemble d'hypothèses sous-jacentes doit être révisé au bout de quatre ans afin de permettre à la Commission de calculer une nouvelle trajectoire technique pour le prochain cycle de plans budgétaires et structurels à moyen terme. Il se pourrait en outre que la trajectoire d'ajustement des dépenses nettes de référence fixée par chaque État membre s'écarte de la trajectoire technique. Ces derniers sont en effet susceptibles de fonder leurs plans budgétaires et structurels à moyen terme sur des hypothèses différentes de celles utilisées par la Commission. Même si chaque État membre est tenu d'avancer des arguments économiques vérifiables pour justifier la différence entre sa trajectoire de dépenses et la trajectoire technique définie par la Commission, le risque de report des ajustements budgétaires est bien présent, car les décideurs politiques peuvent avoir des raisons d'orienter les hypothèses utilisées dans

³² Commission, «Debt sustainability Monitor 2022», *Institutional Paper* 199, avril 2023. Voir encadré 1: *Deterministic debt projection scenarios: the main assumptions*, p. 23-25.

l'analyse vers un certain résultat. Par exemple, des hypothèses de croissance optimistes ont pour effet de réduire le taux d'endettement prévu et aboutissent à un ajustement budgétaire nécessaire plus modéré.

Cadres budgétaires nationaux

47 Les cadres budgétaires nationaux sont les dispositifs, procédures, règles et institutions qui influencent la manière dont la politique budgétaire est planifiée, approuvée, mise en œuvre et contrôlée. Ils comprennent, entre autres, les cadres budgétaires à moyen terme et le recours à des institutions budgétaires indépendantes. Ces dernières sont des organismes publics non partisans chargés de fournir des analyses, des évaluations et des recommandations positives et/ou normatives dans le domaine de la politique budgétaire, renforçant ainsi l'obligation de rendre compte et la transparence budgétaire.

Cadres budgétaires à moyen terme

48 Les cadres budgétaires à moyen terme désignent l'ensemble des règles et procédures budgétaires nationales qui déterminent l'élaboration des politiques budgétaires pluriannuelles, y compris la définition de priorités politiques et d'objectifs budgétaires à moyen terme. Les lois budgétaires annuelles doivent être cohérentes avec ces cadres³³.

49 En 2019, nous avons signalé que plusieurs exigences du cadre juridique de l'UE concernant les cadres budgétaires à moyen terme³⁴ étaient moins strictes que les normes internationales et les bonnes pratiques promues par le Fonds monétaire international et l'Organisation de coopération et de développement économiques, en dépit du point de vue exprimé par la Commission elle-même dans des documents économiques³⁵.

³³ Directive 2011/85/UE du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, article 2, point e), et article 10.

³⁴ Directive 2011/85/UE du Conseil, articles 9 à 11.

³⁵ Rapport spécial 22/2019, points 30 à 33.

50 À la suite de notre audit sur les exigences de l'UE applicables aux cadres budgétaires nationaux, la Commission a procédé à une évaluation de l'efficacité des cadres budgétaires à moyen terme, en s'appuyant sur une série de rapports et d'études³⁶. Elle a admis des faiblesses et des lacunes dans les dispositions relatives à ces cadres, comme le défaut de cohérence entre les budgets annuels et les programmes budgétaires à moyen terme ou l'absence de procédures correctives en cas de non-conformité ou d'écarts entre les objectifs annuels et les programmes en question.

51 La Commission a conclu que, si les programmes budgétaires à moyen terme devaient jouer un rôle plus important dans le cadre budgétaire révisé de l'UE, il serait essentiel de prendre des mesures pour en améliorer l'efficacité. Toutefois, les propositions présentées par la Commission en avril 2023 n'améliorent pas sensiblement les cadres budgétaires nationaux à moyen terme (voir point 60).

Institutions budgétaires indépendantes

52 En ce qui concerne le rôle joué par les institutions budgétaires indépendantes, nous avons constaté que le droit de l'UE n'était pas conforme aux normes et aux bonnes pratiques internationales. Les principaux problèmes concernant ces institutions résidaient dans i) les caractéristiques du mandat des membres de leur conseil d'administration (comme la durée du mandat et sa reconduction), ii) leur incapacité à mener des politiques indépendantes en matière de ressources humaines, iii) la difficulté d'assurer un budget suffisant et garanti à ces institutions et iv) la nécessité d'un examen externe, par exemple par des institutions homologues. En raison également de ces différences, nous avons constaté que toutes les institutions budgétaires indépendantes ne menaient pas les mêmes activités dans les États membres³⁷.

53 En outre, comme le relève le comité budgétaire européen, l'accès des institutions budgétaires indépendantes aux informations du gouvernement est soumis à un large éventail de limitations juridiques dans la plupart des États membres³⁸. De plus, la

³⁶ ARES(2022)711416 du 31 janvier 2022.

³⁷ [Rapport spécial 22/2019](#) – «Les exigences de l'UE applicables aux cadres budgétaires nationaux doivent encore être renforcées et leur application doit être mieux contrôlée», point 36.

³⁸ Comité budgétaire européen, Rapport annuel 2018, p. 47.

législation de l'UE³⁹ exige des institutions budgétaires indépendantes qu'elles produisent ou approuvent des prévisions macroéconomiques, mais pas des prévisions budgétaires (recettes et dépenses prévues)⁴⁰.

54 En 2023, le réseau des institutions budgétaires indépendantes de l'UE a fait le point sur la capacité existante de ces organismes à assumer une série de tâches. Cet examen a montré que la majorité de ses membres disposaient des moyens adéquats pour évaluer ou approuver des prévisions macroéconomiques et budgétaires. Il a dressé le constat inverse pour l'évaluation de la trajectoire des finances publiques et de la dette publique à moyen terme⁴¹.

55 Dans son document d'orientation de novembre 2022, la Commission envisage d'élargir le rôle dévolu aux institutions budgétaires indépendantes en ce qui concerne l'évaluation de la conception des programmes budgétaires nationaux à moyen terme et des hypothèses qui les sous-tendent. Elle envisage également d'y adjoindre la tâche de contrôler la mise en œuvre de ces programmes et le respect de la trajectoire des dépenses primaires nettes établie dans les plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme. Il en résulterait plus de débat au niveau national et donc un degré plus élevé d'adhésion politique et d'appropriation des plans à moyen terme.

56 Selon la Commission, cela impliquerait des améliorations de l'organisation et des performances des institutions budgétaires indépendantes. Afin de renforcer leurs capacités, le réseau de ces institutions a récemment plaidé en faveur de l'instauration de normes minimales visant à leur garantir des ressources adaptées, une indépendance suffisante, un accès aisé et en temps utile à l'information et la possibilité de publier à leur initiative des rapports sur toute question relative à la viabilité des finances publiques. Ces normes seraient consacrées par le droit de l'Union et appliquées dans le droit national⁴².

³⁹ Règlement (UE) n° 473/2013 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.

⁴⁰ Rapport spécial 22/2019, point 37.

⁴¹ Réseau des institutions budgétaires indépendantes de l'UE (2023), *EU economic governance proposal reform: issues and insights from EU IFIs*, mars 2023, p. 9, figure 1.

⁴² Réseau des institutions budgétaires indépendantes de l'UE, *EU Economic Governance Proposal Reform: issues and insights from EU IFIs*, mars 2023, p. 10 et 11.

57 Dans ses propositions présentées en avril 2023, la Commission ajoute deux exigences importantes à la liste des normes minimales applicables aux institutions budgétaires indépendantes qui figurent dans le «two-pack»⁴³. Elle propose que ces institutions disposent d'un accès adéquat et en temps utile aux informations nécessaires à l'accomplissement de leur mandat et fassent l'objet d'évaluations externes régulières réalisées par des évaluateurs indépendants. Dans la proposition de directive, elle envisage également d'introduire le principe «appliquer ou expliquer», en vertu duquel un État membre qui ne se conformerait pas aux évaluations de l'institution budgétaire indépendante serait tenu de justifier sa décision.

58 En ce qui concerne le comité budgétaire européen, lors de notre audit de 2019 des cadres budgétaires nationaux, nous avons constaté que son indépendance pâtissait de son régime statutaire défaillant et de ses ressources limitées. Nous avons aussi observé que les institutions budgétaires indépendantes étaient elles-mêmes opposées à une coordination par le comité budgétaire européen, parce qu'elles considéraient que cette option allait à l'encontre de l'objectif de renforcement de l'adhésion nationale et qu'elle aurait nui à leur propre indépendance. Nous avons donc recommandé de revoir le mandat du comité afin de renforcer encore son indépendance et l'application des règles budgétaires de l'UE⁴⁴.

59 La Commission n'a donné que quelques indications concernant les nouvelles tâches que le comité budgétaire européen pourrait accomplir dans l'exposé des motifs accompagnant la proposition relative au volet préventif. Les propositions législatives d'avril 2023 ne comportent toutefois aucune modification. La Commission soulignait également que toute modification du mandat et du rôle du comité ne devait pas altérer l'équilibre institutionnel instauré par les traités⁴⁵.

Notre analyse des principaux risques et défis

60 La Commission n'ayant pas apporté d'améliorations significatives dans ses propositions législatives, les cadres budgétaires à moyen terme restent peu contraignants pour les plans budgétaires annuels. Selon nous, il n'existe aucune procédure corrective en cas de non-conformité ou d'écart des objectifs annuels par rapport aux programmes à moyen terme, ni aucune disposition spécifique exigeant que

⁴³ Règlement (UE) n° 473/2013, article 2, paragraphe 1, point a).

⁴⁴ Rapport spécial 22/2019, recommandation n° 3.

⁴⁵ Commission, DG ECFIN, *Economic governance review – Q&A*, janvier 2023, p. 21.

les gouvernements ou les acteurs qui interviennent dans l'exécution budgétaire soient tenus responsables de tout écart injustifié. En ce qui concerne les institutions budgétaires indépendantes, si les exigences supplémentaires envoient un signal positif, il reste à voir comment elles seront mises en œuvre dans la pratique. Contrairement à la Commission, nous estimons que les propositions ne répondent que partiellement à la recommandation n° 2 formulée dans notre rapport spécial 22/2019, avec une avancée notable en ce qui concerne le renforcement des institutions budgétaires indépendantes, et des progrès bien moindres pour ce qui est des cadres budgétaires à moyen terme⁴⁶. Enfin, la faiblesse du régime statutaire du comité budgétaire européen reste toujours une entrave à son indépendance.

Des plans nationaux pour encourager l'adhésion nationale

61 L'adhésion nationale est déterminante pour l'efficacité de la gouvernance économique de l'UE, car elle favorise le respect, par les États membres, des règles budgétaires et économiques de l'UE. Dès 2011, les États membres ont reconnu la nécessité d'améliorer le cadre de gouvernance économique «qui devrait reposer sur une adhésion nationale plus forte aux règles et aux politiques décidées en commun et sur un cadre plus solide, au niveau de l'Union, de surveillance des politiques économiques nationales»⁴⁷.

62 Qui plus est, l'adhésion nationale est nécessaire à la réussite de la mise en œuvre des programmes d'ajustement, et l'obtention de la participation active des autorités nationales est un processus difficile exigeant une base juridique solide et suffisamment de temps pour mener les négociations⁴⁸. En 2017, nous avons observé que les autorités nationales grecques avaient peine à s'approprier le deuxième programme d'ajustement économique pour leur pays, en raison à la fois du niveau élevé de détail et du fait que

⁴⁶ Rapport annuel 2022 de la Cour, chapitre 3, annexe 3.2.

⁴⁷ Considérant 3 du [règlement \(UE\) n° 1173/2011](#) sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro.

⁴⁸ [Rapport spécial 18/2021](#) – «Surveillance, par la Commission, des États membres sortant d'un programme d'ajustement macroéconomique: un outil approprié qui doit être rationalisé», point 81. Voir également le [rapport spécial 16/2020](#) – «Semestre européen: les recommandations par pays abordent des problématiques importantes, mais leur mise en œuvre laisse à désirer», point 13.

ses conditions avaient parfois été définies sans avoir fait l'objet d'une négociation suffisante et d'un commun accord lors de la phase de conception⁴⁹.

63 En 2016, nous avons également signalé que la procédure concernant les déficits excessifs avait eu une incidence limitée sur la mise en œuvre de réformes structurelles. Les réformes structurelles n'ayant ni force obligatoire ni force exécutoire, la Commission n'a aucun moyen d'influer sur leur mise en œuvre ou de l'encourager⁵⁰. Par conséquent, lorsque les États membres ne développent aucun sentiment d'adhésion, les gouvernements sont plus enclins à repousser les réformes structurelles importantes.

64 En 2018, nous avons souligné l'importance d'une communication efficace qui permette au public de comprendre la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques et d'y adhérer. Nous avons également observé que, pour favoriser l'appropriation au niveau national et encourager les États membres à mettre en œuvre les recommandations par pays, il était essentiel de préciser comment l'analyse économique et l'évaluation des déséquilibres macroéconomiques avaient conduit à telles ou telles recommandations⁵¹.

65 En 2020, nous avons observé que des échanges réguliers et approfondis dans le cadre du Semestre européen pouvaient offrir à la Commission, aux autorités nationales et aux parties intéressées la possibilité d'entretenir un dialogue permanent, qui pouvait ensuite se traduire par une adhésion nationale mieux ancrée⁵². Nous avons observé que, dans le cadre du Semestre européen, les orientations de l'UE à l'intention des États membres devaient laisser aux autorités nationales la latitude de choisir les mesures spécifiques à mettre en œuvre, car cela pouvait accroître l'adhésion politique nationale.

⁴⁹ [Rapport spécial 17/2017](#) – «L'intervention de la Commission dans la crise financière grecque», point 28.

⁵⁰ [Rapport spécial 10/2016](#) – «De nouvelles améliorations sont nécessaires pour assurer une mise en œuvre efficace de la procédure concernant les déficits excessifs», point 124.

⁵¹ [Rapport spécial 03/2018](#), points 35, 75 et 111.

⁵² [Rapport spécial 16/2020](#) – «Semestre européen: les recommandations par pays abordent des problématiques importantes, mais leur mise en œuvre laisse à désirer», points 3 et 9.

66 Dans ses propositions et orientations, la Commission souligne qu'un élément clé de la réforme de la gouvernance économique consistera à renforcer l'adhésion nationale aux politiques budgétaires et économiques⁵³. Pour y parvenir, la Commission voit dans les plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme la pierre angulaire du cadre révisé.

67 Ces plans seraient présentés par les États membres sur la base d'un cadre commun⁵⁴ et devraient faire l'objet d'un examen et d'un accord entre l'UE et les États membres au sein du Conseil. Ils remplaceraient les programmes de stabilité et de convergence et les programmes nationaux de réforme actuels⁵⁵. La Commission attend de ces plans qu'ils soient complets et qu'ils combinent des éléments issus des politiques budgétaires, des réformes et des investissements des États membres. Les États membres auraient à définir des trajectoires budgétaires qui leur seraient propres, à énoncer leurs engagements prioritaires en matière d'investissements publics et de réformes, et à donner suite aux recommandations par pays⁵⁶.

68 Les États membres seraient aussi tenus d'intégrer dans ces plans une déclaration par laquelle ils s'engagent à entreprendre des réformes précises. Comme nous l'indiquons dans de précédents rapports⁵⁷, renforcer ainsi l'adhésion nationale contribuerait probablement à faire en sorte que les États membres mettent en œuvre les réformes avec plus de rapidité et de cohérence.

69 La Commission suggère d'améliorer l'engagement et l'adhésion au niveau national dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques en intensifiant le dialogue avec les États membres. Elle propose également de renforcer le rôle des institutions budgétaires nationales indépendantes dans l'élaboration et la définition des politiques budgétaires. Cela pourrait enrichir le débat et contribuer

⁵³ Document [COM\(2023\) 240 final \[2023/0138 \(COD\)\]](#), section 5 de l'exposé des motifs et considérant 32; document [COM\(2022\) 583](#), section 1.

⁵⁴ Document [COM\(2022\) 583](#), section 3.3.

⁵⁵ Document [COM\(2023\) 240 final \[2023/0138 \(COD\)\]](#), section 5 de l'exposé des motifs; document [COM\(2022\) 583](#), section 3.2.

⁵⁶ Document [COM\(2023\) 240 final \[2023/0138 \(COD\)\]](#), articles 11 et 12, ainsi qu'annexe II; document [COM\(2022\) 583](#), section 3.2.

⁵⁷ [Rapport spécial 10/2016](#), point 124; [rapport spécial 18/2021](#), point 80.

également à une meilleure adhésion aux plans⁵⁸ (voir points 52 à 57). En 2019, nous avons signalé que les institutions budgétaires nationales indépendantes considéraient que leur évaluation de la conformité des budgets des États membres avec le cadre budgétaire de l'UE pourrait favoriser l'appropriation des règles budgétaires de l'UE par les autorités nationales⁵⁹.

Notre analyse des principaux risques et défis

70 En ce qui concerne l'adhésion nationale, les propositions de la Commission donnent suite à nos observations, car elles prévoient que les plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme soient proposés par les États membres. La communication d'une trajectoire technique⁶⁰, calculée sur la base d'une méthode commune, pourrait contribuer à l'égalité de traitement entre les États membres et faciliter une évaluation transparente de leur sentier de dépenses nettes. C'est le sentier de dépenses nettes, et non la trajectoire technique, qui deviendra la seule base de la surveillance budgétaire, une fois adopté par le Conseil.

71 Toutefois, les propositions n'abordent pas la question de la participation des collectivités locales et régionales au Semestre européen en vue d'accroître l'adhésion au niveau national. En 2020, nous avons constaté qu'une part importante des recommandations par pays ne pouvaient être pleinement mises en œuvre sans la contribution active des collectivités locales et régionales⁶¹.

72 Enfin, si l'adhésion au niveau national est un facteur indispensable à la réussite de la mise en œuvre des plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme, elle ne peut en être la seule clé. Un suivi et une application des règles satisfaisants doivent impérativement être assurés.

⁵⁸ Document [COM\(2023\) 240 final](#) [2023/0138 (COD)], considérants 27 et 32; document [COM\(2022\) 583](#), section 3.4.

⁵⁹ [Rapport spécial 22/2019](#), point 48.

⁶⁰ Document [COM\(2023\) 240 final](#) [2023/0138 (COD)], article 5; document [COM\(2022\) 583](#), section 4.1.

⁶¹ [Rapport spécial 16/2020](#), point 54.

Transparence et pouvoir discrétionnaire

73 L'un des éléments indispensables du cadre de gouvernance économique est la transparence, à savoir la communication publique d'informations, de données, d'analyses, de politiques et de méthodes en vue de permettre au public d'exercer un contrôle critique sur l'action et les décisions des institutions et autres organes de l'UE. Les institutions de l'UE elles-mêmes ont souligné à maintes reprises l'importance d'accroître la transparence du processus décisionnel et des analyses sous-jacentes, et de renforcer la responsabilité démocratique, y compris en associant comme il se doit toutes les parties intéressées⁶².

74 La notion de transparence est étroitement liée à celle de pouvoir discrétionnaire, qui désigne la possibilité, pour les institutions de l'UE, de faire usage de leur jugement professionnel et, en l'espèce, d'adapter l'application des règles de gouvernance économique de l'Union aux spécificités de chaque État membre. L'exercice de ce pouvoir discrétionnaire consiste à apporter la souplesse nécessaire pour éviter les écueils d'une application stricte des règles qui découlerait d'une approche indifférenciée. Afin d'atténuer les craintes concernant les inégalités de traitement et une clémence injustifiée, les institutions de l'Union sont censées exercer le pouvoir discrétionnaire prévu par le cadre de manière transparente, en communiquant leurs critères de décision et les raisons pour lesquelles elles agissent d'une certaine manière.

75 Ces dernières années, nous avons signalé plusieurs défaillances notables dans la manière dont la Commission a fait usage du principe de transparence et de son pouvoir discrétionnaire:

- o dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs, nous avons constaté en 2016 que la Commission n'avait pas fourni suffisamment d'informations sur ses hypothèses et ses paramètres concernant les données, ainsi que sur son interprétation des concepts clés. À cet égard, nous avons recommandé d'assurer la plus grande transparence possible en rendant publics tous les conseils et toutes les

⁶² Résolution du Parlement européen du 8 juillet 2021 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 (2020/2075(INI)); avis du Comité économique et social européen sur la «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 – Réexamen de la gouvernance économique – Rapport sur l'application des règlements (UE) n° 1173/2011, n° 1174/2011, n° 1175/2011, n° 1176/2011, n° 1177/2011, n° 472/2013 et n° 473/2013 et sur l'adéquation de la directive 2011/85/UE du Conseil» (COM(2020) 55 final).

orientations fournis aux États membres, en appliquant des définitions claires, en publiant l'ensemble des données, calculs et évaluations, et en favorisant la participation d'institutions budgétaires indépendantes. La Commission a largement fait usage du pouvoir discrétionnaire que lui confère le pacte de stabilité et de croissance dans ses évaluations des États membres. La complexité grandissante des règles d'évaluation de l'efficacité de l'action des États membres a élargi encore davantage la marge d'interprétation et le pouvoir discrétionnaire de la Commission, ce qui a conduit à opacifier le système⁶³.

- o Nous avons également observé en 2018 qu'une plus grande transparence concernant les mesures incluses dans les prévisions de la Commission était nécessaire pour déterminer la crédibilité des programmes de stabilité et de convergence. Dans d'autres domaines, nous avons constaté un défaut de transparence, par exemple en ce qui concerne l'utilisation de la clause des réformes structurelles du pacte de stabilité et de croissance⁶⁴.
- o Nous avons également noté en 2018 que l'usage de la «marge discrétionnaire» manquait de transparence. La Commission peut faire usage de cette marge discrétionnaire lorsqu'elle estime qu'un ajustement budgétaire de grande ampleur aura des effets particulièrement importants sur la croissance et l'emploi. Dans ce cas, la marge discrétionnaire permet à la Commission de juger, dans son évaluation, qu'un État membre respecte les règles budgétaires, même s'il s'écarte sensiblement de sa trajectoire d'ajustement budgétaire⁶⁵.
- o Nous indiquons en 2019 que la Commission avait très largement fait usage du pouvoir discrétionnaire que lui confère le droit de l'UE lors de l'évaluation du respect des ajustements requis des États membres qui n'avaient pas encore atteint leurs objectifs à moyen terme⁶⁶. De ce fait, la Commission n'avait pas été en mesure de garantir une convergence vers les objectifs à moyen terme dans un délai raisonnable⁶⁷.
- o En 2018, nous avons constaté que le système de classification des déséquilibres macroéconomiques en fonction de leur gravité mis en place par la Commission reposait sur des critères qui manquaient de transparence, ce qui affaiblissait la

⁶³ Rapport spécial 10/2016, points VI, IX, 83 et 95.

⁶⁴ Rapport spécial 18/2018, points 53 et 143.

⁶⁵ Rapport spécial 18/2018, point 31.

⁶⁶ Rapport spécial 22/2019, point 100.

⁶⁷ Rapport spécial 18/2018, points 128 et 129.

procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques. Nous avons recommandé à la Commission de renforcer la transparence en adoptant, en publiant et en appliquant des critères clairs pour la classification des déséquilibres macroéconomiques, et d'indiquer clairement, dans ses bilans approfondis, la gravité des déséquilibres auxquels les États membres sont confrontés⁶⁸.

- o En 2018, nous avons également constaté que la Commission n'avait jamais recommandé l'activation de la procédure concernant les déséquilibres excessifs, sans que ses raisons aient été expliquées clairement et rendues publiques, alors même que plusieurs États membres avaient été longuement touchés par des déséquilibres excessifs⁶⁹.

76 Selon les propositions et orientations récentes de la Commission, l'un des principaux objectifs de la réforme sera de renforcer la transparence de la gouvernance économique de l'UE. La Commission propose qu'un indicateur opérationnel unique, fondé sur la soutenabilité de la dette, serve de base aux ajustements et à la surveillance budgétaires, car cela renforcerait la transparence et simplifierait le cadre de gouvernance.

77 Afin de définir la trajectoire technique des dépenses nettes garantissant que la dette soit placée sur une trajectoire descendante plausible ou maintenue à des niveaux prudents, la Commission propose d'appliquer une méthode commune s'inspirant de son cadre d'analyse de la soutenabilité de la dette. Pour plus de transparence, elle propose de rendre publics les rapports au comité économique et financier, où sont présentées les trajectoires techniques des dépenses nettes⁷⁰.

Notre analyse des principaux risques et défis

78 Avec ces propositions, la Commission donne suite dans une large mesure aux observations formulées dans notre rapport de 2016⁷¹, dans lequel nous lui recommandions de publier les conseils et les orientations fournis aux États membres et d'exiger la divulgation complète des calculs, des données sous-jacentes et des méthodes utilisées.

⁶⁸ Rapport spécial 03/2018, points VII et IX.

⁶⁹ Rapport spécial 03/2018, points VIII et IX, ainsi que recommandation n° 2.

⁷⁰ Document COM(2023) 240 final [2023/0138 (COD)], considérant 12.

⁷¹ Rapport spécial 10/2016, points VII et IX.

79 Toutefois, les récentes propositions ne comportent pas, de notre point de vue, des mesures suffisantes pour atténuer les risques liés à l'exercice par l'UE de son pouvoir discrétionnaire, sachant que le système des plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme combinés au dialogue qu'entretiennent les États membres avec l'Union permet l'adoption d'une approche plus différenciée par pays⁷².

80 Si le règlement instituant la FRR contient les critères d'évaluation des plans pour la reprise et la résilience⁷³, la proposition de la Commission ne définit pas avec le même niveau de détail la méthode d'évaluation des plans budgétaires et structurels à moyen terme. Il existe donc un risque que la marge d'interprétation et le pouvoir discrétionnaire de la Commission prennent des proportions telles que des implications pour la transparence et l'égalité de traitement ne seraient pas à exclure. Le même risque pèse sur l'évaluation des réformes et des investissements entrepris par les États membres pour justifier une prolongation de la période d'ajustement⁷⁴.

Application des règles

81 L'application des règles, en particulier le recours éventuel à des sanctions financières, est un sujet aussi récurrent que controversé au sein de l'Union européenne. Bien que les sanctions en cas de non-respect des règles budgétaires aient toujours fait partie du cadre de surveillance budgétaire de l'UE, la Commission ne les a jamais appliquées.

⁷² Document [COM\(2022\) 583](#), section 3.2.

⁷³ Règlement (UE) 2021/241, article 19.

⁷⁴ Document [COM\(2023\) 240 final](#) [2023/0138 (COD)], article 15; document [COM\(2022\) 583](#), section 4.1.

82 Comme le pacte de stabilité et de croissance, la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques peut donner lieu à des sanctions, mais uniquement pour les États membres de la zone euro. En effet, si la Commission estime qu'un État membre de la zone euro connaît des déséquilibres macroéconomiques excessifs, elle doit proposer au Conseil l'activation d'une procédure concernant les déséquilibres excessifs, qui expose l'État membre à des exigences et à un contrôle plus stricts. In fine, si l'État membre concerné ne prend pas les mesures correctrices recommandées par le Conseil, des sanctions financières peuvent lui être imposées. Toutefois, en 2018, nous avons constaté que la non-activation systématique de la procédure concernant les déséquilibres excessifs décredibilisait celle concernant les déséquilibres macroéconomiques, en amoindrissant l'efficacité et compromettait sa capacité à corriger les déséquilibres. Plusieurs parties intéressées partageaient ce point de vue⁷⁵.

83 L'absence systématique de toute sanction financière pourrait amener les États membres à supposer qu'une telle sanction est peu probable, ce qui nuit à l'efficacité et à la crédibilité du pacte de stabilité et de croissance et de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques. Bien que ces procédures n'aient pas pour objectif premier d'imposer des sanctions, un système dans lequel aucune sanction n'est jamais appliquée s'avérerait inévitablement vain.

84 Sur la base de plusieurs audits que nous avons réalisés entre 2016 et 2021, nous avons conclu que l'application des règles est une question délicate, car elle repose dans une large mesure sur le pouvoir discrétionnaire et le jugement d'expert, d'abord au niveau de la Commission, puis à celui du Conseil, et dépend des considérations politiques qui entrent en jeu⁷⁶.

85 En 2021, nous avons également observé que, dans le cadre du Semestre européen, la Commission proposait au Conseil d'adresser des recommandations par pays aux États membres. Ces dernières ne sont cependant pas contraignantes pour les États membres⁷⁷. Nous avons relevé dans notre rapport que compte tenu du manque d'incitations et de l'application limitée des règles, rien ne prouvait que la surveillance de la Commission ait eu une incidence notable sur la mise en œuvre des réformes⁷⁸. Étant donné que les plans pour la reprise et la résilience des États membres omettent encore

⁷⁵ Rapport spécial 03/2018, point 64.

⁷⁶ Document d'analyse 05/2020, points 89 et 90.

⁷⁷ Rapport spécial 18/2021, point 44.

⁷⁸ Rapport spécial 18/2021, points VIII et 88.

certains aspects importants des recommandations par pays⁷⁹, l'avenir dira si la nouvelle exigence de la FRR selon laquelle les plans nationaux du même nom doivent donner suite à l'ensemble ou à une partie significative des recommandations formulées depuis 2019 et 2020 permettra d'encourager plus efficacement les réformes.

86 Dans ses récentes propositions et orientations⁸⁰, ainsi que dans les questions et réponses qui les accompagnent⁸¹, la Commission propose de simplifier et de clarifier les leviers d'activation des procédures en portant toute l'attention sur les situations où des États membres s'écartent des trajectoires d'ajustement budgétaire à moyen terme dont ils sont convenus avec la Commission. La Commission propose également de renforcer l'application des règles de plusieurs manières:

- clarifier les conditions d'ouverture et d'abrogation d'une procédure concernant les déficits excessifs fondée sur la dette afin de renforcer la crédibilité de cette procédure;
- réduire et appliquer les sanctions financières de manière progressive afin de les rendre plus efficaces, réalistes et crédibles;
- renforcer les sanctions affectant la réputation. Par exemple, les ministres des États membres faisant l'objet d'une procédure concernant les déficits excessifs pourraient également être tenus de présenter au Parlement européen les mesures prises pour se conformer aux recommandations de la procédure;
- suspendre les financements de l'UE si un État membre n'entreprend pas d'actions suivies d'effets pour corriger son déficit excessif.

87 En mars 2023, le Conseil est convenu que l'application des règles devait être améliorée, notamment grâce à une plus grande transparence, et a demandé que le montant initial des sanctions financières soit réduit afin qu'elles soient plus susceptibles d'être appliquées⁸².

⁷⁹ Rapport spécial 21/2022, points 45 à 53.

⁸⁰ Document COM(2022) 583, section 4.2, p. 20.

⁸¹ Commission, *Economic governance review – Q&A*, janvier 2023, p. 18 et 19.

⁸² Conseil de l'UE, *Communiqué de presse – Economic governance framework: Council agrees its orientations for a reform*, 14 mars 2023.

Notre analyse des principaux risques et défis

88 L'application des règles reste une équation complexe dans laquelle interviennent pouvoir discrétionnaire, jugement d'expert et considérations politiques. Le renforcement de la transparence ainsi que l'établissement de sanctions qui, parce que plus réalistes et progressives, seraient réellement mises en œuvre, pourraient avoir un effet positif sur l'application de la législation. D'autres éléments pourraient améliorer l'application des règles, par exemple l'accès aux financements sous réserve du respect de conditions, comme c'est le cas pour les Fonds structurels et d'investissement européens ou la FRR⁸³. La pression des pairs est également un facteur susceptible de jouer un rôle.

89 La FRR est la pièce maîtresse de la réponse de l'UE aux conséquences économiques et sociales de la pandémie de COVID-19. Dans le cadre de la facilité, les plans nationaux pour la reprise et la résilience prévoient des réformes et des investissements spécifiques à mettre en œuvre à l'horizon 2026 et qui doivent donner suite à l'ensemble ou à une partie significative des recommandations par pays adressées en 2019 et en 2020 dans le cadre du Semestre européen. Le lien avec le financement par la FRR pourrait avoir un effet bénéfique sur la mise en œuvre des recommandations par pays.

90 En juillet 2022, la Banque centrale européenne a approuvé la mise en place d'un nouvel instrument, appelé «instrument de protection de la transmission», permettant d'acheter des obligations souveraines émises par des pays connaissant de fortes variations des taux d'intérêt qui sont injustifiées, compte tenu de leur situation économique. Seuls les États membres qui ne font pas l'objet d'une procédure concernant les déficits excessifs peuvent bénéficier de cet instrument: voilà de quoi inciter les pays à se conformer aux règles budgétaires établies.

Complexité et redondances

91 L'UE a mis au point un système complexe de gouvernance et de surveillance économiques qui fait intervenir plusieurs institutions et organes – notamment la Commission, le Conseil européen et le Conseil de l'UE, les États membres et le Parlement européen, ainsi que des organes consultatifs tels que le comité budgétaire européen et les institutions budgétaires nationales indépendantes. En outre, les gouvernements nationaux et les ministres des finances rendent compte aux parlements nationaux, ces derniers étant les dépositaires de la souveraineté budgétaire. Dans la

⁸³ Article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 et article 10 du règlement (UE) 2021/241 instituant la FRR.

zone euro, l'Eurogroupe et la Banque centrale européenne participent également à la gouvernance économique. Par ailleurs, le Mécanisme européen de stabilité peut fournir une assistance financière le cas échéant. Chacune de ces institutions a ses propres mandat, objectifs, responsabilités et processus décisionnels, qui peuvent parfois doubler ou entrer en conflit. Les systèmes d'équilibre des pouvoirs qui en découlent résultent aussi du fait que, dans bien des cas, les règles ou organismes ont été mis en place au fil du temps d'une manière ad hoc, souvent en réaction à des situations d'urgence⁸⁴.

92 En 2015, lorsqu'elle a présenté ses propositions pour la mise en œuvre du «rapport des cinq présidents» intitulé «Compléter l'Union économique et monétaire européenne», la Commission avait reconnu que «le cadre de gouvernance économique européenne s'est approfondi et a vu sa portée s'élargir au cours des dernières années, mais [qu']il a également gagné en complexité». Elle a en outre admis qu'un premier réexamen du cadre renforcé avait permis de recenser «certains domaines susceptibles d'amélioration, notamment en matière de transparence, de complexité et de prévisibilité de l'élaboration des politiques, et qui présentent un intérêt pour l'efficacité de la planification de mesures». La Commission s'était ensuite engagée à procéder à «l'application intégrale et transparente des instruments et outils disponibles», ainsi qu'à améliorer la clarté et à réduire la complexité, afin que les règles existantes soient davantage suivies d'effets. En 2016, nous y avons vu un signal positif mais ambitieux⁸⁵.

93 Toutefois, lors de nos audits sur la coordination des politiques économiques et budgétaires entre 2016 et 2019⁸⁶, nous avons constaté que les règles et procédures régissant la gouvernance économique de l'UE étaient de plus en plus complexes. La Commission a elle aussi reconnu qu'il s'agissait d'une inquiétude justifiée en 2017 et en 2018⁸⁷.

94 Notre audit de 2016 sur la procédure concernant les déficits excessifs a révélé que les réformes avaient rendu le processus d'analyse plus complexe, au point qu'il était parfois difficile d'établir un lien clair entre l'analyse effectuée et les conclusions qui sont tirées. Nous avons conclu qu'il était nécessaire de contrebalancer la complexité accrue

⁸⁴ Commission européenne, document [COM\(2017\) 291](#), Document de réflexion sur l'approfondissement de l'union économique et monétaire, p. 18.

⁸⁵ [Rapport spécial 10/2016](#), point 126.

⁸⁶ Rapports spéciaux [10/2016](#), [03/2018](#), [18/2018](#) et [22/2019](#).

⁸⁷ Par exemple, réponse de la Commission au point I de notre [rapport spécial 18/2018](#); document de réflexion de la Commission [COM\(2017\) 291](#).

et la plus grande marge d'analyse économique par un renforcement de la transparence en vue de faciliter le contrôle public⁸⁸.

95 Notre audit de 2019 sur les cadres budgétaires nationaux a montré que la complexité et les redondances inhérentes à la surveillance de l'UE augmentaient le risque d'incohérence entre les évaluations de la Commission et celles des institutions budgétaires indépendantes concernant le respect des règles budgétaires de l'UE⁸⁹.

96 En 2020, nous avons observé que le Semestre européen réunissait plusieurs procédures portant sur différents domaines d'action et faisant intervenir de nombreux dispositifs de coordination: le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques et la stratégie Europe 2020 pour la croissance et l'emploi⁹⁰. L'architecture qui en résulte est loin d'être simple: à titre d'illustration, l'*annexe V* présente le calendrier du Semestre européen tel qu'il était avant la pandémie de COVID-19 et la mise en place de la FRR.

97 Cette complexité se traduit souvent par des redondances et doubles emplois, démultipliant la charge qui pèse sur la Commission et les États membres. Dans notre audit de 2021 sur la surveillance post-programme, nous avons conclu à un doublonnage avec les travaux que la Commission mène dans le cadre du Semestre européen. En effet, les objectifs de la surveillance post-programme n'étant définis qu'en termes généraux et n'accordant pas suffisamment d'importance à la capacité de remboursement, nous avons constaté que la Commission avait précisé son champ d'application, qui couvre, entre autres, l'évaluation du respect des actions recommandées dans le cadre des recommandations par pays. Cette décision a donné lieu à des redondances⁹¹.

98 Dans l'ensemble, nos travaux d'audit réalisés ces dernières années n'ont cessé d'attirer l'attention sur les doubles emplois qui émaillent le système de surveillance et de suivi et qui résultent de la superposition des nombreuses strates de gouvernance économique de l'UE. Nous avons souligné la nécessité de rationaliser le cadre pour plus d'efficacité.

99 La FRR accentue cette complexité. Le secrétariat général de la Commission (qui héberge RECOVER, la task force pour la reprise et la résilience) et la direction générale

⁸⁸ Rapport spécial 10/2016, points 140 et 141.

⁸⁹ Rapport spécial 22/2019, point 49 et encadré 3.

⁹⁰ Rapport spécial 16/2020, point 2.

⁹¹ Rapport spécial 18/2021, points 29, 31, 62, 66 et 68 à 70.

des affaires économiques et financières sont tous deux responsables des travaux sur le Semestre européen et la FRR (voir point 20): il leur revient donc d'évaluer si les recommandations stratégiques ont été mises en œuvre et si les jalons et cibles prévus dans les plans pour la reprise et la résilience ont été atteints.

Notre analyse des principaux risques et défis

100 Les orientations et propositions récemment communiquées par la Commission sont susceptibles de simplifier le cadre de gouvernance économique de l'UE de plusieurs manières⁹², vu qu'elle y propose:

- o d'axer la surveillance budgétaire sur un indicateur opérationnel unique: les dépenses primaires nettes;
- o de se concentrer, dans le cadre du suivi annuel qu'elle exerce, sur le respect, par les États membres, de leur sentier des dépenses nettes à moyen terme, et de demander à ces derniers de présenter un seul rapport annuel de mise en œuvre;
- o de rationaliser la surveillance post-programme, en mettant davantage l'accent sur la capacité de remboursement des États membres, bien qu'il reste à voir de quelle manière cela serait mis en œuvre.

101 Pour autant, les récentes propositions de la Commission ne modifient pas sensiblement le nombre de strates de surveillance, ni la complexité et les redondances qui caractérisent la surveillance de l'UE. En outre, les plans budgétaires et structurels à moyen terme ne sont pas non plus sans entraîner une certaine complexité tant pour les États membres que pour la Commission. Les États membres auront à tenir compte, dans leurs plans, des interactions entre la trajectoire budgétaire, les réformes et les investissements. Enfin, la Commission devra évaluer leur cohérence et leur conformité avec les règles du pacte de stabilité et de croissance, la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, les recommandations par pays et les objectifs de la FRR.

⁹² Commission européenne, Questions et réponses: construire un cadre de gouvernance économique adapté aux défis à venir, 9 novembre 2022.

Observations finales: les propositions de la Commission offrent une réponse à la plupart des grandes préoccupations, mais des risques et des défis subsistent

102 Le cadre de gouvernance économique de l'UE, tel qu'il est défini dans le «six-pack» et le «two-pack», donne des résultats mitigés. Au cours de la décennie qui a précédé la pandémie de COVID-19, le nombre d'États membres faisant l'objet de procédures concernant les déficits excessifs et les déséquilibres macroéconomiques a considérablement diminué. Pourtant, juste avant la pandémie de COVID-19, le niveau de la dette publique dans trois États membres était supérieur à 100 %, et dans neuf autres, il était compris entre 60 % et 100 %. Au même moment, 10 États membres étaient touchés par des déséquilibres macroéconomiques, et pour trois autres, ces déséquilibres étaient excessifs.

103 Ces chiffres sont révélateurs des lacunes importantes que présentent le cadre de gouvernance économique et son application. L'utilisation d'un indicateur non observable fondé sur des estimations des écarts de production a donné lieu à des révisions régulières, qui ont réduit la prévisibilité. Priorité a été donnée aux règles en matière de déficit, au détriment de la réduction de la dette. Le critère indifférencié pour la réduction de la dette n'a pas fonctionné comme prévu, en particulier pour les États membres fortement endettés, qui ont rarement adhéré aux trajectoires vers une dette soutenable. Le nombre d'États membres affichant un niveau de dette publique supérieur à 60 % a augmenté au fil des ans, tout comme le taux d'endettement moyen de l'UE. Malgré cela, aucune procédure concernant les déficits excessifs n'a été engagée jusqu'à présent sur la base de la règle relative à la dette (voir point 38). Les mesures prises pour encourager l'adhésion nationale au cadre de gouvernance économique n'ont pas été suffisantes. Le manque de transparence et d'application concrète des règles, associé au pouvoir discrétionnaire de la Commission, a compromis la crédibilité du cadre. La complexité a nettement augmenté, en partie en raison de l'approche plus globale adoptée dans le cadre du Semestre européen.

104 La plupart des lacunes du cadre actuel qui ont fait l'objet d'observations et de recommandations dans nos rapports et documents d'analyse antérieurs préoccupent également les principales parties intéressées. Le [tableau 1](#) fait la synthèse de leurs préoccupations. Des informations plus détaillées sont présentées dans d'autres sections du présent document et à l'[annexe VI](#).

Tableau 1 – Préoccupations des principales parties intéressées concernant le cadre actuel

	<i>Fonds monétaire international</i>	<i>Organisation de coopération et de développement économiques</i>	<i>Mécanisme européen de stabilité</i>	<i>Comité budgétaire européen</i>
<i>Utilisation d'indicateurs non observables</i>				
<i>Trop grande importance accordée au déficit au détriment de la dette</i>				
<i>Faiblesses des institutions budgétaires indépendantes</i>				
<i>Adhésion insuffisante au niveau national</i>				
<i>Pouvoir discrétionnaire et manque de transparence</i>				
<i>Manque d'incitations et application insuffisante des règles</i>				
<i>Cadre de surveillance complexe</i>				
<i>Faiblesses des cadres budgétaires à moyen terme</i>				

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des documents du FMI, *Reforming the EU fiscal framework – strengthening the fiscal rules and institutions*, 2022; *Staff contribution to the European Commission review of the EU economic governance framework*, 2021; et *Staff discussion note: Second-generation fiscal rules – balancing simplicity, flexibility, and enforceability*, 2018; de l'OCDE, *Études économiques de l'OCDE: Zone euro*, septembre 2021; du MES, *EU fiscal rules: reform considerations*, octobre 2021; et du comité budgétaire européen, *Annual report*, 2022; *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*, août 2019.

105 La Commission a proposé de définir des trajectoires de réduction de la dette propres à chaque pays en utilisant uniquement les dépenses nettes, un indicateur observable soumis au contrôle des pouvoirs publics, lors de la définition des trajectoires d'ajustement budgétaire et de la surveillance budgétaire annuelle. La Commission calcule une trajectoire technique des dépenses nettes, mais la trajectoire d'ajustement des dépenses nettes de référence est systématiquement fixée par les États membres et il peut arriver qu'elle s'écarte de la trajectoire technique si elle repose sur des hypothèses différentes de celles utilisées par la Commission. Même s'ils sont tenus de justifier les écarts, le risque de report des ajustements budgétaires est bien présent.

106 Les propositions de la Commission renforcent les cadres budgétaires nationaux en imposant des exigences supplémentaires aux institutions budgétaires indépendantes, mais ne remédient pas pleinement aux faiblesses liées au décalage entre les budgets et les cadres budgétaires à moyen terme, ainsi qu'au régime statutaire défaillant et à l'indépendance limitée du comité budgétaire européen.

107 L'adhésion nationale, qui est une condition nécessaire mais pas suffisante à la réussite de la mise en œuvre des plans (voir point 72), serait facilitée par les propositions de la Commission, étant donné que celles-ci reposent sur des plans budgétaires et structurels à moyen terme proposés par les États membres, adaptés à leur situation spécifique et négociés avec la Commission. Les propositions de la Commission favorisent également la transparence en prévoyant la publication des données, de la méthode et de l'analyse utilisées pour définir la trajectoire d'ajustement budgétaire. Ces évolutions positives risquent néanmoins d'accroître le pouvoir discrétionnaire de la Commission, sans que des mesures d'accompagnement permettent d'atténuer suffisamment les risques associés à cette marge d'appréciation.

108 La mise en place de sanctions réellement applicables, comme le propose la Commission, pourrait avoir un effet favorable sur l'application des règles. Toutefois, le jugement d'expert et les considérations politiques continueront de peser lourdement sur la décision d'imposer des sanctions financières.

109 Enfin, les propositions de la Commission contribuent à simplifier le cadre de gouvernance économique de l'UE. La transparence renforcée et l'accent mis sur les dépenses primaires nettes pour évaluer le respect des règles budgétaires constituent des signaux positifs à cet égard. Cependant, même si la Commission propose une surveillance post-programme rationalisée, la surveillance macroéconomique de l'UE repose toujours sur un grand nombre de strates et sur l'intervention de nombreux acteurs, ce qui laisse globalement inchangés le degré de complexité et les redondances.

110 Dans l'ensemble, les propositions de réforme de la gouvernance économique de la Commission vont dans la bonne direction, car elles répondent à la plupart des grandes préoccupations concernant le cadre actuel. Toutefois, un certain nombre d'aspects importants restent exposés à des risques et à des défis. L'enjeu principal sera de faire en sorte que le nouveau cadre garantisse des ajustements budgétaires qui contribuent à la soutenabilité de la dette.

Le présent document d'analyse a été adopté par la Chambre IV, présidée par Mihails Kozlovs, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 26 septembre 2023.

Par la Cour des comptes

Tony Murphy
Président

Annexes

Annexe I – Audits, documents d’analyse et avis de la Cour des comptes européenne relatifs à la gouvernance économique de l’UE

Rapport spécial 18/2015 – L’assistance financière aux pays en difficulté

Rapport spécial 19/2015 – Une plus grande attention doit être accordée aux résultats pour une meilleure assistance technique à la Grèce

Rapport spécial 10/2016 – De nouvelles améliorations sont nécessaires pour assurer une mise en œuvre efficace de la procédure concernant les déficits excessifs

Rapport spécial 17/2017 – L’intervention de la Commission dans la crise financière grecque

Rapport spécial 03/2018 – Audit de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM)

Rapport spécial 18/2018 – L’objectif premier du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance est-il atteint?

Rapport spécial 22/2019 – Les exigences de l’UE applicables aux cadres budgétaires nationaux doivent encore être renforcées et leur application doit être mieux contrôlée

Avis 06/2020 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une facilité pour la reprise et la résilience

Document d’analyse 05/2020 – Comment l’UE a-t-elle tenu compte des enseignements tirés de la crise financière et de celle de la dette souveraine de la période 2008-2012?

Document d’analyse 06/2020: Risques, défis et occasions à saisir dans le cadre de la riposte économique apportée par l’UE à la crise de la COVID-19

Rapport spécial 16/2020 – Semestre européen: les recommandations par pays abordent des problématiques importantes, mais leur mise en œuvre laisse à désirer

Rapport spécial 18/2021 – Surveillance, par la Commission, des États membres sortant d’un programme d’ajustement macroéconomique: un outil approprié qui doit être rationalisé

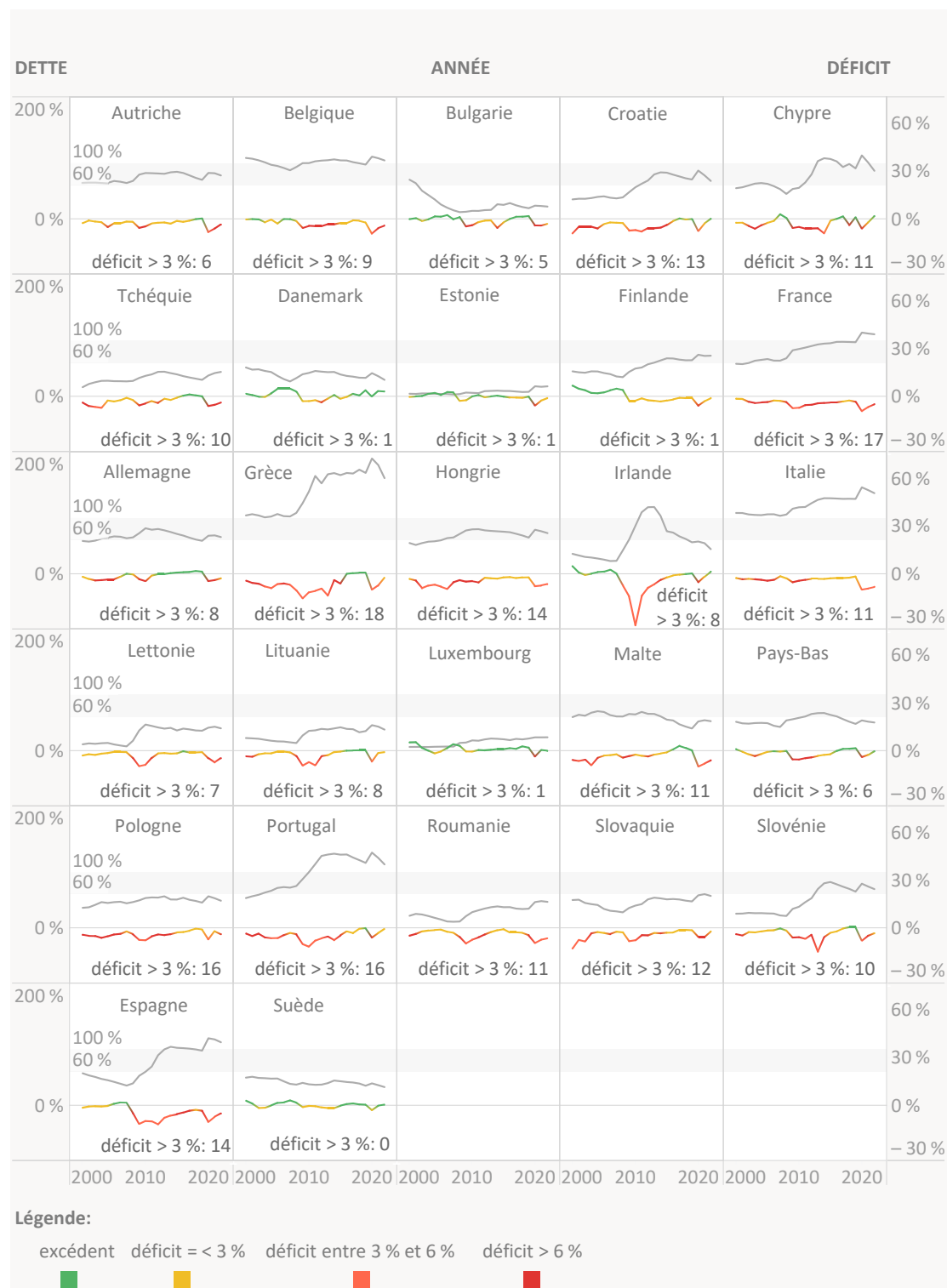
[Avis 04/2022](#) sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/241 en ce qui concerne les chapitres REPowerEU des plans pour la reprise et la résilience et modifiant le règlement (UE) 2021/1060, le règlement (UE) 2021/2115, la directive 2003/87/CE et la décision (UE) 2015/1814 [2022/0164 (COD)]

[Rapport spécial 21/2022](#) – Évaluation des plans nationaux pour la reprise et la résilience par la Commission – Une mission bien assurée dans l’ensemble, malgré la persistance de risques pour la mise en œuvre

Annexe II – Évolution du cadre de gouvernance économique de l'UE



Annexe III – Évolution des rapports déficit/PIB et dette/PIB de 2000 à 2022



Remarque: la mention «déficit > 3 %» indique le nombre d'années où le déficit a dépassé 3 % du PIB.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations issues de la base de données AMECO.

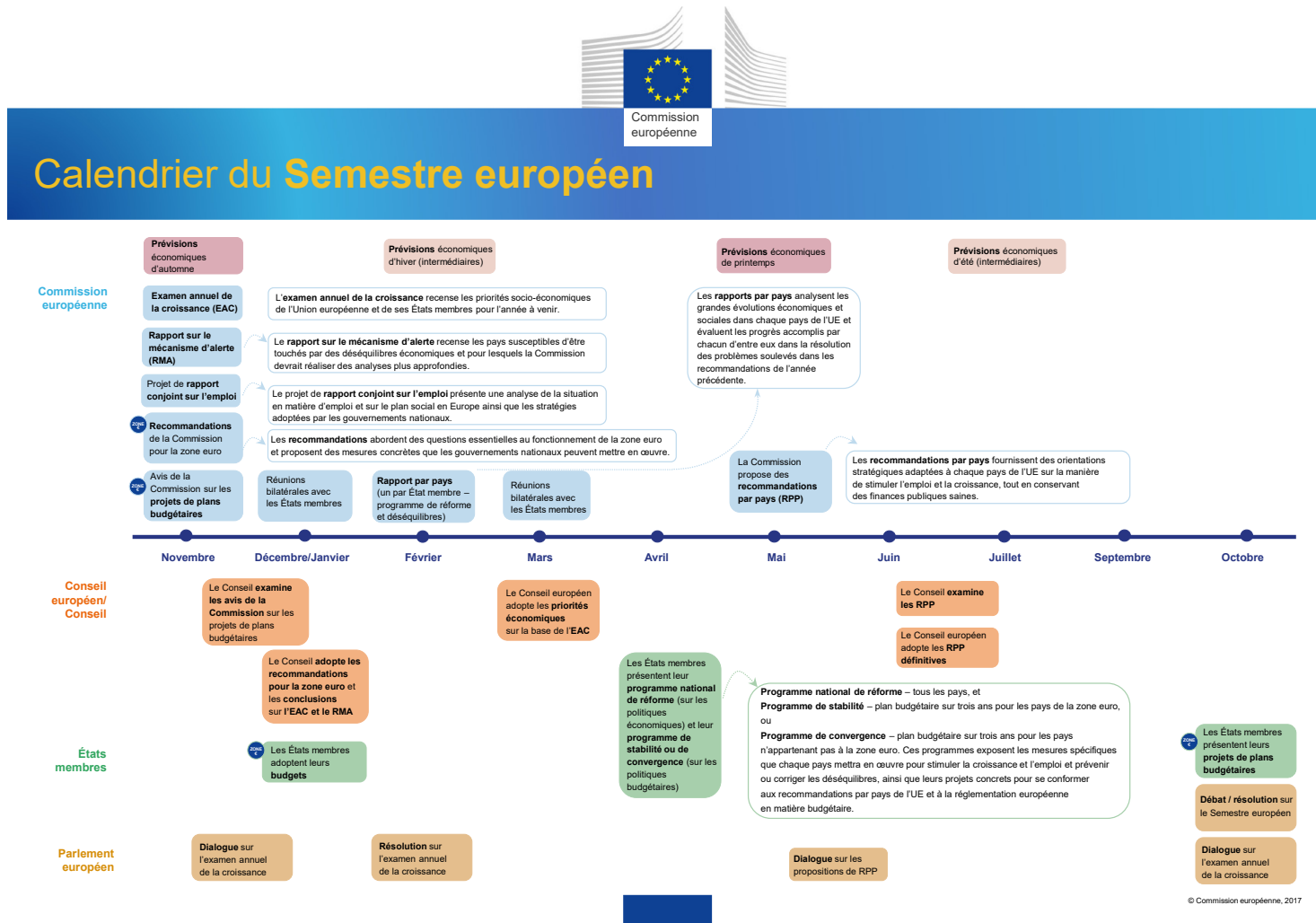
Annexe IV – Dette publique mondiale

Dette publique mondiale (pourcentage du PIB, moyennes pondérées)

	2007	2008	2009	2010	Moyenne 2011-2018	2019	2020	2021	Évolution 2007-2021	Évolution 2019-2021
Monde	61,2	64,1	74,8	76,9	80,9	84,1	99,8	95,7	+ 34,5	+ 11,6
Économies avancées	71,8	78,5	91,8	98,2	105,2	105,3	124,6	119,5	+ 47,7	+ 14,2
Zone euro	66,0	69,7	80,4	86,0	92,1	85,8	99,0	97,5	+ 31,5	+ 11,7
États-Unis	64,6	73,4	86,6	95,1	104,7	108,8	134,5	128,1	+ 63,5	+ 19,3
Royaume-Uni	43,0	50,7	64,6	75,7	85,2	84,8	103,6	103,8	+ 60,8	+ 19,0
Japon	172,8	180,7	198,7	205,7	229,1	236,3	259,4	262,5	+ 89,7	+ 26,2
Économies de marché émergentes	35,0	32,9	38,4	37,4	43,3	54,2	64,5	64,0	+ 29,0	+ 9,8
Chine	29,2	27,2	34,6	33,9	42,6	57,2	68,1	71,5	+ 42,3	+ 14,3
Pays en développement à faibles revenus	29,2	27,3	29,6	28,0	34,8	42,9	48,6	48,7	+ 19,5	+ 5,8

Source: FMI, *Global Debt Database*, 2022.

Annexe V – Calendrier du Semestre européen



Source: Commission européenne; traduction: Cour des comptes européenne.

Annexe VI – Préoccupations des principales parties intéressées concernant le cadre actuel

	<i>Fonds monétaire international</i>	<i>Organisation de coopération et de développement économiques</i>	<i>Mécanisme européen de stabilité</i>	<i>Comité budgétaire européen</i>
Utilisation de variables non observables	L'utilisation d'une variable non observable telle que l'estimation de l'écart de production nécessite d'importantes révisions ex post et peut donc fausser les politiques (2021, p. 1)	Le principal problème des soldes budgétaires corrigés des variations cycliques tient au fait que des méthodes d'estimation différentes peuvent donner des résultats différents, et que les prévisions et les résultats effectifs peuvent être grandement entachés d'erreurs et faire l'objet d'importantes révisions (2021, p. 43)	Il est difficile d'estimer le PIB potentiel et la croissance nécessaire pour calculer le solde structurel; les révisions fréquentes ont entamé la crédibilité et nuï à l'applicabilité des règles (2021, p. 7)	La mesure du solde structurel repose sur des estimations de l'écart de production qui, dans une large mesure, n'ont pas permis de prendre en compte la surchauffe de l'économie à l'approche de la crise financière mondiale (2019, p. 12)
Trop grande importance accordée au déficit au détriment de la dette	Bien que le cadre budgétaire existant ait contribué à la discipline budgétaire, il n'incite pas à réduire suffisamment la dette en période de conjoncture relativement favorable pour amortir les chocs en période de conjoncture défavorable (2022, p. 4)	«[L]a viabilité de la dette devrait être évaluée dans une perspective à plus long terme, alors que les paramètres budgétaires européens actuels tendent à être principalement déterminés par des objectifs à court terme» (2021, p. 48)	Le lien initial entre le déficit et l'ancrage de la dette n'est plus valable; le critère de la dette n'est devenu opérationnel qu'en 2011; la procédure concernant les déficits excessifs n'a jamais été appliquée sur la base de la règle relative à la dette (2021, p. 9 et 24)	Le rôle d'indicateur de stabilisation de la dette que joue la valeur de référence de 3 % du PIB pour le déficit est devenu moins important; compte tenu de l'évolution de l'environnement économique, cette valeur de référence n'est plus, dans les faits, un frein au développement de la dette (2019, p. 92)

	Fonds monétaire international	Organisation de coopération et de développement économiques	Mécanisme européen de stabilité	Comité budgétaire européen
Faiblesses des institutions budgétaires indépendantes	Les institutions budgétaires indépendantes contribuent à ce que les règles budgétaires soient mieux respectées, mais, associées à d'autres réformes de deuxième génération, elles ont compliqué le corpus de règles (2018, p. 4)	Les institutions financières internationales ne jouissent pas toutes du même degré d'indépendance, et la plupart d'entre elles ne chiffrant pas le coût des mesures budgétaires à court et moyen terme (2021, p. 52)	Les institutions budgétaires indépendantes ne disposent ni du mandat ni des ressources nécessaires (2021, p. 29)	Il persiste un risque que, même lorsqu'une institution budgétaire indépendante applique les bonnes pratiques, elle soit affaiblie par le gouvernement (degré d'indépendance, ressources, mandat) (2019, p. 50)
Adhésion insuffisante au niveau national	La faiblesse de la mise en œuvre au niveau national est la principale raison de l'absence de maîtrise des risques liés à la dette (2022, p. 1 et 10)	Niveau médiocre du respect des règles devenues de plus en plus normatives en raison d'une appropriation insuffisante de ces dernières au niveau national par la sphère politique et par les citoyens (2021, p. 48 et 52)		À elles seules, les règles budgétaires peuvent s'avérer inefficaces pour corriger les biais politiques, en particulier lorsque les pays ne se sont pas appropriés leurs cadres budgétaires (2019, p. 50)

	<i>Fonds monétaire international</i>	<i>Organisation de coopération et de développement économiques</i>	<i>Mécanisme européen de stabilité</i>	<i>Comité budgétaire européen</i>
<i>Pouvoir discrétionnaire et manque de transparence</i>		Le contrôle des déséquilibres budgétaires est devenu trop complexe et controversé, ce qui suscite un mécontentement parmi les États membres et amoindrit sa capacité à prédire la dynamique budgétaire (2021, p. 43)	Le rôle de plus en plus politique de la Commission a exposé les évaluations à des considérations et à un jugement politiques, tandis que les discussions techniques ont détourné l'attention des grandes questions stratégiques (2021, p. 8 et 9)	Manque de transparence et non-respect des règles en raison d'un lien faible ou flou entre l'analyse économique, la PDM et le Semestre européen (2019, p. 54)
<i>Manque d'incitations et application insuffisante des règles</i>	Accumulation continue de la dette en raison d'une mise en œuvre défailante, de l'accent mis sur les budgets (annuels) à court terme et de l'application insuffisante des règles (2022, p. 4 et 15)	Les sanctions inefficaces dans un cadre fortement normatif n'étaient pas assorties d'incitations récompensant le respect des objectifs budgétaires (2021, p. 52)	Les règles budgétaires ont eu une efficacité limitée face à des besoins de dépenses plus élevés et à la faiblesse des mécanismes de mise en œuvre fondés sur la pression des pairs (2021, p. 6)	

	Fonds monétaire international	Organisation de coopération et de développement économiques	Mécanisme européen de stabilité	Comité budgétaire européen
Surveillance trop complexe	Les règles actuelles devaient être moins procycliques et plus souples, mais sont trop complexes, ce qui les rend difficiles à communiquer, à contrôler, à respecter et à faire respecter (2021, p. 1)	Complexité accrue du fait de la prolifération des objectifs chiffrés, des procédures, des dispositions relatives aux événements inattendus et des indicateurs de conformité (2021, p. 43)	Le cadre actuel est devenu très complexe et plus difficile à manœuvrer, ce qui nuit à son respect et à sa crédibilité (2021, p. 2)	La complexité et l'opacité des règles du pacte de stabilité et de croissance l'emportent sur les avantages escomptés (2019, p. 18)
Faiblesses des cadres budgétaires nationaux	Les cadres budgétaires à moyen terme ne sont pas suffisamment solides et clairement articulés pour guider le processus budgétaire annuel (2022, p. 17)	Les cadres budgétaires nationaux à moyen terme diffèrent fortement d'un pays à l'autre en termes d'engagement politique, d'horizon de planification, de champ d'application et de définition détaillée, de formulation d'objectifs et de caractère contraignant (2021, p. 52)		

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des documents du FMI, *Reforming the EU fiscal framework – strengthening the fiscal rules and institutions*, 2022; *Staff contribution to the European Commission review of the EU economic governance framework*, 2021; et *Staff discussion note: Second-generation fiscal rules – balancing simplicity, flexibility, and enforceability*, 2018; de l'OCDE, *Études économiques de l'OCDE: Zone euro*, septembre 2021; du MES, *EU fiscal rules: reform considerations*, octobre 2021; et du comité budgétaire européen, *Annual report*, 2022; *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*, août 2019.

Sigles, acronymes et abréviations

BCE: Banque centrale européenne

FMI: Fonds monétaire international

FRR: facilité pour la reprise et la résilience

MES: Mécanisme européen de stabilité

OMT: objectif budgétaire à moyen terme

PDE: procédure concernant les déficits excessifs

PDM: procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques

PIB: produit intérieur brut

PSC: pacte de stabilité et de croissance

RPP: recommandation par pays

SPP: surveillance post-programme

TSCG: traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM

UEM: Union économique et monétaire

Glossaire

Comité budgétaire européen: organe consultatif auprès de la Commission européenne, ayant pour mission d'évaluer la mise en œuvre des règles budgétaires de l'UE, de proposer des modifications du cadre budgétaire et de réaliser des évaluations économiques.

Déficit budgétaire: situation résultant d'un excès de dépenses de l'État par rapport à ses revenus pour un exercice donné.

Dettes publiques: montant cumulé correspondant à l'encours des emprunts publics.

Facilité pour la reprise et la résilience: mécanisme de soutien financier de l'UE visant à atténuer les conséquences socio-économiques de la pandémie de COVID-19 et à stimuler la reprise, tout en soutenant la transition écologique et numérique.

NextGenerationEU: programme de financement visant à aider les États membres de l'UE à surmonter les conséquences économiques et sociales de la pandémie de COVID-19.

Orientation budgétaire: variation annuelle du solde budgétaire primaire structurel. Il s'agit d'une estimation de l'orientation et de l'ampleur de l'impulsion volontaire induite par la politique budgétaire. Lorsque la variation est positive, l'orientation budgétaire est dite «restrictive»; lorsqu'elle est négative, elle est dite «expansionniste».

Pacte budgétaire: section du traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire dans laquelle les États membres de l'UE signataires sont convenus de renforcer leur discipline et leur gestion budgétaires.

Pacte de stabilité et de croissance: ensemble de règles conçues pour préserver la stabilité financière de l'UE en faisant en sorte que les États membres s'emploient à assainir leurs finances publiques et coordonnent leurs politiques budgétaires.

Plan budgétaire et structurel national à moyen terme: document énonçant les engagements d'un État membre en matière budgétaire, de réformes et d'investissements.

Plan national pour la reprise et la résilience: document établissant les réformes et les investissements prévus par un État membre au titre de la facilité pour la reprise et la résilience.

Procédure concernant les déficits excessifs: mécanisme correcteur appliqué lorsqu'un État membre de l'UE présente un déficit budgétaire supérieur à 3 % du PIB et/ou une dette publique supérieure à 60 % du PIB.

Procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques: mécanisme de surveillance qui vise à prévenir, détecter et corriger les déséquilibres macroéconomiques ayant un effet préjudiciable ou susceptibles d'avoir un effet préjudiciable sur le bon fonctionnement de l'économie d'un État membre, de la zone euro ou de l'UE dans son ensemble.

Programme budgétaire national à moyen terme: document de planification budgétaire à moyen terme contenant, entre autres, des projections pour chaque poste de dépenses et de recettes important pour l'exercice budgétaire en cours et au-delà.

Semestre européen: cycle annuel établissant un cadre pour coordonner les politiques macroéconomiques des États membres de l'UE et suivre les progrès réalisés.

«Six-pack»: train de mesures sur la gouvernance économique de l'UE, composé de cinq règlements et d'une directive, adopté en 2011 en réaction à la crise financière de 2008.

Solde budgétaire structurel: solde budgétaire corrigé des fluctuations conjoncturelles et des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires.

Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire: accord intergouvernemental signé par les États membres de l'UE, fondé sur le **pacte de stabilité et de croissance** et destiné à renforcer encore leur discipline budgétaire dans le sillage de la crise de la dette souveraine de 2010.

«Two-pack»: train de mesures sur la gouvernance économique de l'UE, composé de deux règlements, adopté en 2013 pour compléter le **«six-pack»** et applicable uniquement à la zone euro.

Union économique et monétaire: union des États membres de l'UE qui ont adopté l'euro comme monnaie commune. Elle suppose de coordonner les politiques économiques et budgétaires des États et de suivre une politique monétaire commune.

Équipe de la Cour

Le présent document d'analyse a été adopté par la Chambre IV (Réglementation des marchés et économie concurrentielle), présidée par Mihails Kozlovs, Membre de la Cour. L'analyse a été effectuée sous la responsabilité de François-Roger Cazala, Membre de la Cour, assisté de: Dirk Pauwels, chef de cabinet, et Stéphanie Girard, attachée de cabinet; Juan Ignacio Gonzalez Bastero, manager principal; Giuseppe Diana, chef de mission; Stefano Sturaro, Athanasios Koustoulidis, Alexander Kleibrink et Eduardo Muratori, auditeurs. L'assistance linguistique a été fournie par Thomas Everett.



François-Roger Cazala



Juan Ignacio
Gonzalez Bastero



Giuseppe Diana



Stefano Sturaro



Athanasios Koustoulidis



Alexander Kleibrink



Eduardo Muratori

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2023

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications éventuelles que vous avez apportées. Si vous réutilisez du contenu de la Cour des comptes européenne, vous avez l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsqu'une telle autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

PDF	ISBN 978-92-849-1026-7	ISSN 2811-8200	doi: 10.2865/871951	QJ-AN-23-005-FR-N
-----	------------------------	----------------	---------------------	-------------------

Le cadre de gouvernance économique de l'UE désigne le système d'institutions et de procédures que l'Union a mis en place pour coordonner les politiques économiques des États membres, ainsi que pour contrôler, prévenir et corriger les tendances économiques susceptibles d'affaiblir les économies nationales ou d'avoir des retombées négatives sur des pays de l'UE, et pour éviter les effets d'entraînement. Au fil des ans, nous avons réalisé des audits poussés de ce cadre, pointé du doigt ses principaux défauts et formulé des recommandations pour y remédier. La Commission a récemment présenté des propositions de réforme du cadre. Ces dernières vont dans la bonne direction, car elles répondent à la plupart des grandes préoccupations que nous avons relayées, notamment en ce qui concerne la transparence et l'adhésion au niveau national. Toutefois, plusieurs aspects importants restent exposés à des risques et à des défis, en particulier pour ce qui est de garantir la réalisation d'ajustements budgétaires rapides et efficaces qui concourent à la soutenabilité de la dette.

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx

Site web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE