

N° 231
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 décembre 2023

PROPOSITION DE RÉOLUTION
EUROPÉENNE

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES,
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUATER* DU RÈGLEMENT,

sur la réforme du pacte de stabilité et de croissance,

PRÉSENTÉE

Par Mmes Florence BLATRIX CONTAT et Christine LAVARDE,
Sénatrice et Sénateur

(Envoyée à la commission des finances.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le 23 mars 2020, dans le contexte de la pandémie de Covid, le Conseil de l'Union européenne a activé, sur proposition de la Commission européenne, la clause dérogatoire générale du Pacte de stabilité et de croissance (PSC)¹. Cette clause permet de s'écarter temporairement des exigences du Pacte en cas de circonstances inhabituelles conduisant à une crise généralisée dégradant les finances publiques de plusieurs États membres. L'activation de cette clause dérogatoire a ensuite été prolongée jusqu'au 31 décembre 2023, compte tenu du niveau très élevé d'incertitude économique causée par la guerre d'agression russe en Ukraine.

Anticipant le retour de l'application des règles du PSC, la Commission européenne a présenté **le 26 avril 2023 deux propositions de règlements et une proposition de directive²** destinées à réformer les règles budgétaires du Pacte, dans un contexte de divergence accrue de la situation des finances publiques entre États membres et par rapport aux exigences du Pacte. L'objectif principal de la réforme est de permettre une **individualisation des trajectoires budgétaires des États membres**, en abandonnant l'application automatique de critères numériques uniformes. La Commission a présenté cette réforme comme un moyen de rendre les règles plus simples, plus transparentes et plus efficaces grâce à leur meilleure appropriation par les États membres.

¹ Le Pacte de stabilité et de croissance a été adopté en 1997 et se composait initialement du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs et de la résolution du Conseil européen du 17 juin 1997 relative au Pacte de stabilité et de croissance.

² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil (COM (2023) 240 final), proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (COM (2023) 241 final), proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/85/UE du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (COM (2023) 242 final)

Depuis la présentation de ces propositions, des négociations difficiles ont débuté. S'opposent au sein du Conseil les États partisans d'un assouplissement du cadre budgétaire et ceux demandant le maintien de garanties communes, via l'instauration de « clauses de sauvegarde ». Mi-décembre 2023, aucun accord politique de principe n'avait été trouvé au Conseil. Le 11 décembre 2023, la commission des affaires économiques et monétaires (ECON) du Parlement européen, commission saisie au fond pour les trois propositions, a adopté sa position sur la réforme¹. Il est à noter que le Parlement européen détient un rôle de co-législateur pour la proposition relative au bras préventif du Pacte, mais n'est que consulté s'agissant des deux autres propositions. Les négociations interinstitutionnelles (ou "trilogue") ne commenceront qu'une fois que la plénière du Parlement aura donné son mandat.

Rappelant l'urgence d'un accord pour ne pas voir les anciennes règles être appliquées en 2025 - l'année 2024 étant d'ores et déjà prévue comme année de transition -, **la commission des affaires européennes du Sénat appelle à rester fidèle à l'esprit de la proposition d'avril 2023 de la Commission, qui plaçait les principes de différenciation et d'appropriation au cœur de la réforme.** Le compromis à trouver doit **permettre d'atteindre un équilibre entre réduction des dettes publiques excessives et possibilité de soutien aux investissements publics nécessaires.**

1. Des règles reconnues comme trop complexes et obsolètes

Adopté en 1997, le Pacte de stabilité et de croissance est le cadre de gouvernance budgétaire de l'Union européenne, destiné à permettre de coordonner les politiques économiques des États membres, corriger les déséquilibres économiques et garantir des finances publiques saines. Il reprend les critères fixés par le traité de Maastricht : **plafond de 3 % du PIB pour le déficit des administrations publiques et de 60 % du PIB pour la dette publique.** Ces obligations sont fixées par l'article 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et les plafonds

¹ Rapport du 15 décembre 2023 sur la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, rapport du 15 décembre 2023 sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/85/UE relative aux exigences pour les cadres budgétaires des États membres, rapport du 15 décembre 2023 sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/85/UE relative aux exigences pour les cadres budgétaires des États membres.

La commission de l'emploi et des affaires sociales (EMPL) du Parlement européen a été saisie pour avis sur la base de ses domaines de compétence (notamment s'agissant du pilier européen des droits sociaux dans le contexte du semestre européen).

sont inscrits au protocole n°12 annexé au traité. Le Pacte de stabilité et de croissance comprend un volet préventif et un volet correctif.

Au fil des crises et des réformes successives, **ce cadre s'est complexifié**. Les règlements dits « *Six pack* » de 2011, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) de 2012 puis les règlements dits « *Two pack* » de 2013 ont ajouté de nombreux dispositifs et de nouvelles sanctions :

- a notamment été introduite **la règle dite du 1/20^{ème}** : tout État dont la dette publique dépasse 60 % de son PIB est soumis à la procédure de déficit excessif, si l'écart entre son niveau de dette et le seuil de 60 % n'est pas réduit de 1/20^{ème} chaque année (en moyenne sur trois ans) ;

- le TSCG, ou pacte budgétaire¹, a introduit un **objectif budgétaire de moyen terme (OMT)** dans le cadre du volet préventif². Les États doivent poursuivre un OMT proche de l'équilibre ou excédentaire et mesuré en données corrigées des variations conjoncturelles (notion de déficit public structurel). Selon la « règle d'or » fixée par le TSCG, le **solde structurel à moyen terme ne doit pas dépasser 0,5 % du PIB**, sauf si la dette publique est inférieure à 60 % du PIB.

Avant même la crise induite par la pandémie de Covid, la Commission européenne avait présenté en février 2020 une communication sur le réexamen de la gouvernance économique de l'UE, pointant les défauts des règles en vigueur. Les bouleversements économiques connus depuis lors en Europe ont rendu le cadre actuel encore plus inadapté. Un consensus a alors émergé pour reconnaître que les règles du PSC étaient aujourd'hui obsolètes. Trois critiques principales, reprises dans les propositions d'avril 2023 de la Commission, sont adressées à l'égard des règles du PSC :

- **la procyclicité des règles**. En fixant des critères numériques uniformes, le cadre peut conduire à amplifier les effets du cycle économique plutôt qu'à les contrebalancer. Ceci est particulièrement problématique en période de choc conjoncturel ou de faible croissance. La règle des 3 % empêche en effet théoriquement les États membres d'utiliser la politique budgétaire à titre contracyclique. En outre, une hausse de l'investissement public apparaît indispensable dans les années à venir, pour

¹ Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire du 2 mars 2012. Il a été signé par 25 États membres et est entré en vigueur le 1er janvier 2013.

² Prévu par la réforme de 2005 du PSC, l'OMT a été inscrit formellement dans un traité : le TSCG.

financer les défis des transitions écologique et numérique ou encore les efforts en matière de défense. Symétriquement, la règle ne produit aucune incitation pour les États à être vertueux en haut de cycle.

- l'ineffectivité des sanctions. En cas de dépassement du seuil des 3 %, les États membres s'exposent à une sanction prenant la forme d'une amende pouvant, selon les règles en vigueur, aller de 0,2 % à 0,5 % du PIB. De telles sanctions reviendraient donc à alourdir le déficit de l'État en question, ce qui ne ferait qu'accroître ses difficultés. Elles n'ont de fait jamais été appliquées. Jamais mises en œuvre, ces sanctions sont ainsi peu crédibles, et n'incitent donc pas à respecter les règles.

- l'échec d'une convergence au sein de la zone euro. On observe une hétérogénéité persistante et même croissante des trajectoires des finances publiques des États membres. Si la crise consécutive à la pandémie a entraîné une hausse générale des dettes publiques nationales, elle a aussi accentué les divergences existantes avant la pandémie. Ainsi les dettes publiques de l'Allemagne et des Pays-Bas s'établissaient respectivement à 66 % et 51 % de leur PIB en 2022, contre respectivement 60 % et 49 % en 2019. A l'inverse, les dettes publiques française et espagnole s'élevaient en 2022 à 112 % et 113 % du PIB, contre respectivement 98 % et 95 % en 2019.

2. Une proposition de la Commission fondée sur les principes de différenciation et d'appropriation

La Commission propose de conserver les seuils de 3 % du PIB pour le déficit et de 60 % du PIB pour la dette, lesquels sont fixés dans les traités. De ce fait, modifier les seuils supposerait l'unanimité des États membres, ce qui semble aujourd'hui hors d'atteinte compte tenu des équilibres politiques européens.

Pour parvenir à ce que les États membres se conforment à ces seuils, la Commission propose de mettre en place une **différenciation de leurs trajectoires budgétaires**. Pour ce faire, elle prévoit l'élaboration de plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme qui constituent la pierre angulaire de la réforme. Ces plans seraient élaborés par les États eux-mêmes, permettant une véritable **appropriation** par ceux-ci des efforts à fournir.

- Les plans définiraient les cibles d'ajustement et les réformes et investissements prioritaires sur une période **de 4 ans** ;

- La trajectoire serait ensuite analysée **sur 10 ans**, période durant laquelle le déficit public devrait être maintenu sous la valeur de référence de 3 % du PIB.

Les plans nationaux seraient évalués par la Commission selon la méthode de **l'analyse de la soutenabilité de la dette** (ASD) et approuvés par le Conseil sur la base de critères communs pour l'Union.

Pour inciter aux **investissements publics**, la trajectoire d'ajustement pourrait être allongée de 4 à 7 ans en cas de réformes et d'investissements répondant aux priorités communes de l'Union. Les investissements ouvrant droit à une prolongation devraient relever du Pacte vert pour l'Europe, du Socle européen des droits sociaux, du Programme d'action pour la décennie numérique, ou de la Boussole stratégique en matière de sécurité et de défense.

La réforme propose d'introduire dans les plans un nouvel indicateur, celui **des dépenses publiques nettes**, en remplacement de celui du solde structurel. Cet agrégat exclurait les intérêts à payer (charge de la dette), la part cyclique des dépenses de prestations chômage et les mesures de recettes discrétionnaires (impact des changements de fiscalité).

La Commission propose **l'abandon des critères numériques uniformes**. Dans la communication initiale de la Commission de novembre 2022, l'objectif affiché était de ne plus appliquer à des situations nationales différentes des exigences numériques identiques. La règle du 1/20^{ème} pour la diminution de la dette serait donc supprimée. S'agissant du déficit, un critère quantitatif serait cependant introduit. Les pays dont le déficit excède 3 % du PIB doivent réduire de 0,5 point par an ce ratio, au minimum, tant qu'il reste supérieur à 3 % du PIB.

La proposition prévoit aussi de **diminuer le montant des sanctions**, afin de rendre celles-ci plus crédibles et plus efficaces. En cas de déficit excessif, le montant de l'amende s'élèverait à 0,05 % du PIB (contre 0,5 % actuellement) pour une période de six mois et serait versé tous les six mois jusqu'à ce que le Conseil estime que l'État membre a engagé une action suivie d'effets. Le montant cumulé des amendes n'excéderait pas 0,5 % du PIB.

Enfin, cette réforme aurait aussi des implications importantes sur les **institutions budgétaires indépendantes (IBI)** des Etats membres (Haut Conseil des finances publiques – HCFP – pour la France). En effet, il est prévu que les IBI produisent ou endossent les prévisions macroéconomiques et budgétaires des plans structurels à moyen terme. Si

les autorités budgétaires ne suivaient pas les avis des IBI, elles devraient s'en justifier publiquement dans un délai d'un an.

3. Un calibrage des « mesures de sauvegarde » qui ne doit ni réintroduire de la procyclicité ni entraver les investissements à réaliser

Le but initial de la réforme proposée par la Commission, tel que présenté dans sa communication de novembre 2022, était donc d'abandonner l'application automatique de critères numériques uniformes afin d'assurer une véritable différenciation en fonction des spécificités des États membres.

Pourtant, comme déjà indiqué plus haut, la proposition que la Commission a finalement présentée en avril 2023 inclut un **critère quantitatif** s'agissant des obligations de réduction du déficit, dans le cas du déclenchement du **volet correctif**. Les États dont le déficit excéderait 3 % du PIB devraient réduire de 0,5 point par an ce ratio, au minimum, tant qu'il reste supérieur à 3 %.

Par la suite, les négociations au sein du Conseil ont progressivement conduit à envisager, dans les propositions de compromis, des « **clauses de sauvegarde** » (*benchmarks*), qui constituent également des garanties quantitatives :

- Dans le bras préventif du Pacte, une **clause de sauvegarde pour la réduction de la dette**. Pour les pays dont la dette dépasse 90 % du PIB, la réduction du ratio dette/PIB devrait être de **1 point** en moyenne par an sur la durée de période d'ajustement (plan de 4 ans par défaut). Pour les pays dont la dette est comprise entre 60 % et 90 % du PIB, cet objectif de réduction de la dette serait fixé à **0,5 point** ;

- Dans le bras préventif également, une **clause de sauvegarde pour la réduction du déficit**. Une « **marge de résilience** » de **1,5 % du PIB** serait introduite. Elle viserait à garantir que, dans des circonstances économiques normales, le déficit public soit réduit à un niveau suffisamment inférieur au seuil de 3 % du PIB en fixant un objectif de 1,5 % du PIB ;

- Dans le bras correctif, un **ajustement annuel de 0,5 point de PIB** pour les États membres faisant l'objet d'une procédure pour déficit public excessif.

S'il s'agissait d'exigences uniformes pour l'ensemble des États Membres, définies de manière arbitraire, ces sauvegardes ne **respecteraient pas l'esprit de la proposition initiale de la Commission** et pourraient se révéler **procycliques** en amplifiant l'évolution de la

conjoncture économique. En particulier, la clause de sauvegarde relative au déficit, qui se concentre sur l'ajustement annuel pour ramener le niveau du déficit sous les 3 % du PIB, est difficilement conciliable avec l'ambition de départ qui était de se concentrer sur le niveau des dettes et sur leur réduction graduelle dans une perspective de moyen terme.

Les rapporteures de la commission des affaires européennes rappellent que l'enjeu principal de la réforme est 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 œuvre de réformes qui stimulent la croissance**. L'abandon de l'un ou de l'autre de ces objectifs signerait l'échec de la réforme. En effet, comme l'a souligné le ministre de l'Économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, M. Bruno Le Maire, lors de son audition par la commission le 12 décembre 2023, le pacte n'est pas une fin en soi, mais « doit servir un objectif politique, celui d'une Europe puissante et prospère, et non d'une Europe en récession et d'une Europe de l'austérité ».

Les rapporteures rappellent qu'un « mur d'investissements publics » s'impose dans les années à venir, tout particulièrement dans le domaine des transitions numérique et écologique et en matière de défense. La Commission européenne estime ainsi que 520 milliards d'euros par an d'investissements, publics et privés, seront notamment nécessaires dans l'Union pour répondre aux besoins en matière de transition écologique d'ici 2030.

À l'issue de la présentation des rapporteures, la commission des affaires européennes a conclu au dépôt de la proposition de résolution européenne qui suit :

PERSONNES ENTENDUES OU AYANT TRANSMIS DES ÉLÉMENTS D'INFORMATION

Instances européennes

Commission européenne

Mme Aliénor MARGERIT, conseillère au cabinet de M. Paolo Gentiloni, commissaire européen aux affaires économiques et monétaires, à la fiscalité et à l'Union douanière

Mme Roberta TORRE, conseillère au cabinet de M. Paolo Gentiloni, commissaire européen aux affaires économiques et monétaires, à la fiscalité et à l'Union douanière

Cour des comptes européenne

M. Giuseppe DIANA, auditeur principal à la 4^{ème} Chambre de la Cour des comptes européenne, rédacteur du document d'analyse de la Cour « Réformer la gouvernance économique de l'UE : des opportunités, mais aussi des risques et des défis à surmonter » d'octobre 2023

Gouvernement

M. Bruno Le MAIRE, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

Services de l'État

Direction générale du Trésor du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

Mme Nathalie GEORGES, cheffe des services des politiques macroéconomiques et des affaires européennes

M. Fabien BOUVET, chef du bureau Union économique et monétaire (EUROPE1)

M. Guillaume PRIMOT, chef du bureau Coordination et stratégie européenne (EUROPE2)

*Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté
industrielle et numérique*

Mme Audrey GROSS, conseillère chargée des questions européennes au cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

M. Benjamin BUFFAULT, conseiller parlementaire du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

Chercheur

M. Andreas EISL, chercheur senior en politique économique européenne à l'Institut Jacques Delors – Notre Europe

Proposition de résolution européenne sur la réforme du pacte de stabilité et de croissance

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu les articles 121 et 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et le protocole annexé n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs,
- ④ Vu le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire du 2 mars 2012,
- ⑤ Vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (dit volet préventif),
- ⑥ Vu le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (dit volet correctif),
- ⑦ Vu la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres,
- ⑧ Vu le règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro,
- ⑨ Vu le règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro,
- ⑩ Vu le règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques,
- ⑪ Vu le règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques,
- ⑫ Vu le règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs,

- ⑬ Vu le règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière,
- ⑭ Vu le règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro,
- ⑮ Vu la communication de la Commission européenne du 5 février 2020 intitulée «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),
- ⑯ Vu la communication de la Commission européenne du 9 novembre 2022 sur les orientations pour une réforme du cadre de gouvernance économique de l'UE (COM (2022) 583 final),
- ⑰ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 26 avril 2023 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil (COM (2023) 240 final),
- ⑱ Vu la proposition de règlement du Conseil du 26 avril 2023 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (COM (2023) 241 final),
- ⑲ Vu la proposition de directive du Conseil du 26 avril 2023 modifiant la directive 2011/85/UE du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (COM (2023) 242 final),
- ⑳ Vu les rapports du 15 décembre 2023 de la commission des affaires économiques et monétaires (ECON) du Parlement européen sur la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/85/UE relative aux exigences pour les cadres budgétaires des États membres, et sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/85/UE relative aux exigences pour les cadres budgétaires des États membres,

- ②① Vu le document d'analyse « Réformer la gouvernance économique de l'UE: des opportunités, mais aussi des risques et des défis à surmonter » de la Cour des comptes européenne d'octobre 2023,
- ②② *Sur la nécessité d'une réforme du Pacte de stabilité et de croissance :*
- ②③ Considérant que les règles du Pacte de stabilité et de croissance souffrent de défauts largement identifiés : procyclicité, complexité, recours à des variables inobservables, faible appropriation par les États membres, incapacité à soutenir suffisamment l'investissement public ;
- ②④ Considérant que les lourdes sanctions prévues dans le volet correctif du Pacte n'ont jamais été appliquées, rendant celles-ci peu crédibles et n'incitant pas au respect des règles ;
- ②⑤ Considérant que le contexte économique a fortement évolué depuis l'instauration des règles du Pacte, en raison notamment du choc économique engendré par la pandémie de covid-19, de l'invasion russe de l'Ukraine et de la crise climatique, et que le cadre actuel se révèle aujourd'hui inadapté pour soutenir les investissements publics majeurs à réaliser en matière de transitions numérique et écologique et de défense ;
- ②⑥ Considérant que les niveaux très dégradés des finances publiques dans de nombreux États membres rendent impossible l'application des règles en vigueur avant la pandémie de Covid-19, la dette publique de six d'entre eux dépassant ainsi 100 % du PIB au deuxième trimestre 2023 ;
- ②⑦ Considérant que la Commission européenne prévoit que les niveaux d'endettement observés en 2024 devraient rester largement supérieurs aux taux d'endettement d'avant crise, soit supérieurs à 60 % du PIB dans la moitié des États membres ;
- ②⑧ Soutient le principe du paquet législatif proposé par la Commission, constitué par deux propositions de règlement et une proposition de directive, qui vise à une réforme d'ampleur du cadre de gouvernance budgétaire européen ;
- ②⑨ *Sur l'urgence d'une adoption rapide d'un nouveau cadre de gouvernance budgétaire :*
- ③⑩ Considérant que la clause dérogatoire générale, activée en mars 2020, qui permet la suspension des obligations prévues par le Pacte, prend fin au 31 décembre 2023 ;

- ① Considérant que l'année 2024 sera nécessairement une année de transition où s'appliqueront les règles de gouvernance budgétaire en vigueur avant la crise Covid, puisque leur révision pour le bras préventif implique un accord entre les deux co-législateurs que sont le Parlement européen et le Conseil de l'Union ;
- ② Considérant que le Parlement européen devrait cesser de siéger à partir d'avril 2024, limitant de fait le temps utile pour mener à bien le processus législatif de révision des règles de gouvernance budgétaire avant les élections européennes de juin 2024 ;
- ③ Considérant qu'une absence d'adoption au Conseil sur cette révision d'ici la fin de l'année 2023 empêcherait certainement son adoption définitive avant le renouvellement du Parlement européen et conduirait donc sans doute à faire de 2025 une nouvelle année de transition, durant laquelle les règles pourtant défectueuses et obsolètes du Pacte continueraient de s'appliquer ;
- ④ Appelle à l'adoption rapide de la réforme au Conseil d'ici la fin 2023, afin de permettre la tenue des trilogues au premier semestre 2024 et l'adoption d'un cadre réformé de gouvernance budgétaire applicable dès 2025 ;
- ⑤ *Sur la mise en place de plans budgétaires structurels et nationaux à moyen terme :*
- ⑥ Considérant que la pierre angulaire de la réforme est constituée par les plans budgétaires et structurels nationaux, présentant les engagements des États membres en matière budgétaire et en matière de réformes et d'investissements ;
- ⑦ Approuve la logique de ces plans, appelés à remplacer les programmes de stabilité et de convergence et les programmes nationaux de réforme actuels et à permettre aux États membres de définir leurs propres trajectoires budgétaires, dans la mesure où cela permettra à la fois de renforcer l'appropriation nationale des efforts et d'assurer une véritable différenciation selon les spécificités des États membres ;
- ⑧ Soutient le choix de retenir l'indicateur des dépenses nettes en remplacement de celui du solde budgétaire structurel qui n'est pas observable et résulte d'estimations ; souligne que les dépenses publiques nettes couvrent un agrégat de dépenses publiques nettes des intérêts, de la composante cyclique des dépenses de chômage et des mesures discrétionnaires en recettes ;

- ③⑨ Accueille favorablement la possibilité d'allonger de 4 à 7 ans la durée d'ajustement budgétaire lorsqu'un État membre s'engage dans un ensemble pertinent de réformes et d'investissements ; se félicite que chacun des engagements justifiant une prolongation de la période d'ajustement doive être suffisamment détaillé, concentré en début de période, assorti d'échéances et vérifiable ; alerte cependant sur la nécessité d'une méthodologie suffisamment claire et transparente pour la détermination des investissements et réformes justifiant une prolongation de la trajectoire d'ajustement ;
- ④⑩ *Sur l'analyse de la soutenabilité de la dette :*
- ④⑪ Considérant que l'analyse de la soutenabilité de la dette (ASD) jouera un rôle central dans la conception des trajectoires techniques pour les dépenses publiques nettes présentées par la Commission afin de fournir des orientations aux États membres ;
- ④⑫ Observe que la méthodologie de l'ASD retenue par la Commission européenne est comparable à celle utilisée par les organismes internationaux comme le FMI ou l'OCDE et s'appuie sur un large jeu d'hypothèses dont le taux d'intérêt, le niveau du déficit, la croissance potentielle ou encore les projections de vieillissement ;
- ④⑬ Déploire néanmoins que la Commission propose d'appliquer cette analyse à un horizon de long terme, de 14 à 17 ans ; considère impossible de réaliser des prévisions économiques sérieuses à une échéance si lointaine, comme le souligne la Cour des comptes européenne ;
- ④⑭ Appelle à la constitution d'un groupe de travail, rassemblant des experts de la Commission mais aussi des représentants d'États membres, pour assurer la transparence de l'ASD ainsi qu'une mise en œuvre cohérente du cadre dans tous les États membres ;
- ④⑮ *Sur l'introduction de clauses de sauvegarde :*
- ④⑯ Souligne que les orientations présentées par la Commission en novembre 2022 ne prévoyaient pas d'introduire de critères numériques communs de gouvernance budgétaire, afin de ne pas appliquer à des situations nationales différentes des règles numériques uniformes ;

- ④⑦ Salue l'abandon de la règle du 1/20ème pour la diminution du ratio de dette, qu'avait introduite le Six Pack et qui obligeait les États membres affichant une dette publique excédant 60 % du PIB à réduire annuellement d'1/20ème l'écart entre leur niveau d'endettement observé en moyenne sur les trois dernières années et le seuil de référence des 60 % ; souligne que l'application de la règle dite du 1/20ème conduirait de fait aujourd'hui des pays comme l'Italie ou la Grèce à réduire leur dette de 4 à 5 points en un an, ce qui paraît irréaliste ;
- ④⑧ Regrette que les propositions d'avril 2023 de la Commission aient finalement introduit un critère quantitatif commun en prévoyant une clause de sauvegarde pour le déficit obligeant à le réduire d'au moins 0,5 point de PIB par an tant qu'il reste supérieur à 3 % du PIB, et cela que le pays concerné fasse ou non l'objet d'une procédure pour déficit public excessif (PDE) ;
- ④⑨ S'agissant des dernières propositions à l'étude :
- ⑤⑩ Considérant les récentes propositions de compromis de la présidence espagnole du Conseil visant à intégrer deux nouvelles clauses de sauvegarde : d'une part, une clause de sauvegarde sur la dette exigeant une réduction du ratio de dette de 1 point en moyenne sur la durée d'ajustement quand la dette est supérieure à 90 % du PIB et de 0,5 point quand la dette est comprise entre 60 % et 90 % du PIB ; d'autre part, une clause de sauvegarde du déficit pour garantir une « marge de résilience » en dessous de 3 % du PIB, fixant le ratio à 1,5 % du PIB ;
- ⑤⑪ Dénonce ces ajouts qui ne respecteraient pas l'esprit de la réforme, destinée à permettre une différenciation des trajectoires budgétaires en abandonnant les exigences uniformes pour l'ensemble des États membres, définies de manière arbitraire et susceptibles de produire des effets procycliques en amplifiant les effets de la conjoncture économique ;
- ⑤⑫ S'agissant de la position à adopter :
- ⑤⑬ Appelle néanmoins, si le compromis permettant la nécessaire conciliation entre différenciation des trajectoires et ajout de garanties communes devait passer par l'introduction de telles clauses de sauvegarde, à les assortir de flexibilités en cas d'investissements et de réformes ;
- ⑤⑭ Soutient la solution proposée par la commission des affaires économiques et monétaires (ECON) du Parlement européen et consistant à prévoir une clause de sauvegarde sur la dette mais pas de « marge de résilience » pour le déficit, ni toute autre règle chiffrée commune de réduction du déficit public sous le seuil de 3 % du PIB ;

- ⑤⑤ Demande, s'agissant du volet correctif, à introduire de la flexibilité s'agissant de la règle d'ajustement minimal de 0,5 point en cas de déficit supérieur à 3 % du PIB ; souhaite que les charges d'intérêt de la dette et les dépenses d'investissements verts soient temporairement exclues du calcul de l'ajustement ; insiste pour que cette exclusion temporaire s'applique pour les années 2025, 2026 et 2027 ;
- ⑤⑥ *Sur l'articulation des plans avec les échéances électorales et sur l'association des parlements nationaux :*
- ⑤⑦ Considérant que la proposition de la Commission prévoit certes la possibilité pour un nouveau gouvernement de présenter un plan budgétaire et structurel national révisé à l'issue d'une élection nationale mais qu'en ce cas, la Commission proposerait « une nouvelle trajectoire technique (...) qui ne permet pas de repousser l'effort d'ajustement budgétaire en fin de période et ne conduit pas à un moindre effort d'ajustement budgétaire » ;
- ⑤⑧ Considérant délicate l'articulation entre les plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme et les échéances électorales dans la mesure où les plans pourraient se projeter sur des horizons temporels allant jusqu'à 17 ans, avec une période d'ajustement comprise entre 4 et 7 ans, de telles durées apparaissant incompatibles avec la fréquence des élections parlementaires des pays de l'UE ;
- ⑤⑨ Considérant que les parlements nationaux ne sont que très brièvement mentionnés dans les propositions de la Commission et que les futures règles européennes encadreront de fait les budgets qu'il leur incombe d'adopter ;
- ⑥⑩ S'inquiète des marges de manœuvre qui seraient laissées à un nouveau gouvernement sur le plan préalablement acté par son prédécesseur ;
- ⑥⑪ Appelle donc à être vigilant sur l'articulation entre les plans et les échéances électorales, pour éviter de susciter un rejet de ces plans de la part des peuples européens et demande, tout en maintenant des garanties sur la pérennité des plans, à permettre leur révision en cas de changements politiques ;
- ⑥⑫ Insiste pour que les parlements nationaux soient mieux associés à la mise en œuvre du cadre réformé de gouvernance budgétaire européenne ;
- ⑥⑬ Demande à cet effet que soient communiqués en amont à chaque parlement national tous les éléments utiles pour évaluer les trajectoires conçues par les États, y inclus la trajectoire technique élaborée par la Commission ainsi que le détail de l'analyse de la soutenabilité de la dette (ASD) ;

- ⑥ Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.